

*Políticas públicas e trabalho:
textos para estudo dirigido*

Presidente da República
Luiz Inácio da Silva

Ministro do Trabalho e Emprego
Luiz Marinho

Secretário Executivo – MTE
Marco Antonio de Oliveira

Secretário de Políticas Públicas de Emprego – MTE
Remígio Todeschini

Diretor do Departamento de Qualificação - DEQ
Antônio Almerico Biondi Lima

Presidente do CODEFAT
Remígio Todeschini

Reitor da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
José Tadeu Jorge

Diretor do Instituto de Economia – IE/UNICAMP
Márcio Percival Alves Pinto

Presidente da Rede UNITRABALHO
Arquimedes Diógenes Ciloni

Diretor-Executivo da Rede UNITRABALHO
Francisco José Carvalho Mazzeu

Ministério do
Trabalho e Emprego



UNICAMP
INSTITUTO DE
ECONOMIA

*Políticas públicas e trabalho:
textos para estudo dirigido*

Organização

*Claudio Salvadori Dedecca
Marcelo Weishaupt Proni*

Campinas
Universidade Estadual de Campinas - Unicamp
Instituto de Economia - IE
2006

Obra publicada pelo Instituto de Economia da Unicamp,
Ministério do Trabalho e Emprego e Unitrabalho.
© Instituto de Economia da Unicamp.

Coordenação Geral do Curso

Claudio Salvadori Dedecca
Marcelo Weishaupt Proni

Gestão Técnica e Pedagógica

Marisa Nunes Galvão
Martha Coelho de Souza

Apoio Pedagógico

Carlos Henrique M. Garcia
Carolina Veríssimo Barbieri
Daniel Mattos Hoffling
Daniela Vaz
Darcilene Cláudio Gomes
Denise Ferreira Sales
Fernando Meloni Oliveira
Giovana Resende Pinto
Hipólita Siqueira de Oliveira

Josiane Fachini Falvo
Ricardo Azevedo Silva
Rodrigo Pereira Coelho
Thiago Fonseca Ribeiro

Apoio Administrativo

Alessandra Condi
Flávio Mion Dias
Licério Siqueira
Maria Beatriz Soares de Camargo
Susete Ribeiro

Produção editorial: Capa: Moema Cavalcanti

Preparação de texto: Carmem Cacciaccaro/Denise Y. Niy de Moraes/Solange Martins

Normalização: Tânia Pinaffi Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação: Oficina Editorial

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – Cedoc
do Instituto de Economia da Unicamp

331 Políticas públicas e trabalho: textos para estudo dirigido /
P759 Organizado por Claudio Salvadori Dedecca / Marcelo Weishaupt
Proni. Campinas, SP: Unicamp. IE / Brasília, DF: Ministério do
Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. 438p.

ISBN 85-86215-56-2
978-85-86215-56-8

1. Brasil – Economia. 2. Mercado de trabalho – Estatística. 3.
Renda – Distribuição – Brasil. I. Dedecca, Claudio Salvadori (Org.). II.
Proni, Marcelo Weishaupt (Org.). III. Título.



UNICAMP
INSTITUTO DE
ECONOMIA

Sumário

Sobre os autores	vii
Prefácio	ix
Luiz Marinho (Ministro do Trabalho e Emprego)	
Um curso para gestores públicos: consolidando o sistema público de emprego, trabalho e renda	xi
Remigio Todeschini (Secretário de Políticas Públicas de Emprego)	
Apresentação	xiii
Márcio Percival Alves Pinto (Diretor do Instituto de Economia da Unicamp)	
Introdução	1
Economia e trabalho no Brasil	7
1. Formação, estruturação e crise do mercado de trabalho no Brasil	9
Paulo Baltar	
2. Evolução do mercado de trabalho e significado da recuperação do emprego formal nos anos recentes	29
Paulo Baltar / Amilton Moretto / Anselmo Santos / José Dari Krein	
3. Mudanças e tendências recentes na regulação do trabalho	53
José Dari Krein	
4. Custo do trabalho no Brasil: conceito, metodologia de cálculo e evolução recente	75
Anselmo Luis dos Santos	
Estatísticas e indicadores de emprego, trabalho e renda	103
5. As estatísticas sobre trabalho no Brasil	105
Claudio Salvadori Dedecca	
6. População e trabalho	125
Claudio Salvadori Dedecca	
7. Indicadores e distribuição de renda	147
Claudio Salvadori Dedecca / Eliane Navarro Rosandiski	
8. A qualificação como elemento dinâmico do mercado de trabalho	169
Eliane Navarro Rosandiski	

Sistema público de emprego, trabalho e renda	187
9. Estado, desenvolvimento e políticas de emprego Denis Maracci Gimenez	189
10. As políticas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos: tendências recentes Alexandre de Freitas Barbosa / Amilton Moretto	223
11. As políticas públicas de mercado de trabalho e sua evolução tardia e fragmentada no Brasil Amilton Moretto / Alexandre de Freitas Barbosa	253
12. A construção do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil: algumas idéias para reflexão Amilton Moretto / Alexandre de Freitas Barbosa	279
Elaboração de projetos e gestão de políticas	295
13. Planejamento estratégico na administração pública Adauto Bezerra Delgado Filho / Miguel Juan Bacic	297
14. O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR): estrutura orgânica, ciclo completo gestão estratégica das ações e a função dos projetos básicos no processo de planejamento Luiz Antonio T. Vasconcelos	327
15. Principais aspectos do processo de elaboração de projetos básicos para viabilização da execução de ações no interior do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) Luiz Antonio T. Vasconcelos	355
16. Estudo de Caso – O Convênio Único firmado entre o MTE e a Prefeitura do Município de Osasco – SP Luiz Antonio T. Vasconcelos / Thiago F. F. Ribeiro	393
Glossário	425

Sobre os autores

- ❖ **Adauto Bezerra Delgado Filho.** Mestre em Engenharia Mecânica pela UNICAMP (2004). Leciona em disciplinas da Escola de Extensão Universitária da UNICAMP. Experiência em administração pública e em desenvolvimento de Planejamento Estratégico. Atualmente responde pela auditoria interna da UNICAMP.
- ❖ **Alexandre de Freitas Barbosa.** Doutor em Economia Aplicada – área de concentração em Economia Social e do Trabalho – pela UNICAMP (2003). Professor de Economia da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Pesquisador do Convênio MTE/UNICAMP-IE entre julho de 2004 e junho de 2005. Sobre o tema, publicou junto com Amilton Moretto o livro “Políticas de Emprego e Proteção Social”, ABET, 1998.
- ❖ **Amilton José Moretto.** Doutor em Economia Aplicada – área de concentração em Economia Social e do Trabalho – pela UNICAMP (2007). Professor do Instituto Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.
- ❖ **Anselmo Luis dos Santos.** Doutor em Ciências Econômicas – área de concentração em Teoria Econômica – pela UNICAMP (2006). Atualmente, é técnico em economia da Universidade Estadual de Campinas e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.
- ❖ **Cláudio Salvadori Dedecca.** Doutor em Ciência Econômica pela UNICAMP (1990) e pós-doutorado pela Université de Paris XIII (Paris-Nord) (1994). É professor Livre Docente do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP. Foi presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET).
- ❖ **Denis Maracci Gimenez.** Doutor em Economia Aplicada pela UNICAMP (2007). Atualmente, é professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP. Também é professor da FACAMP (Faculdades de Campinas).

- ※ **Eliane Navarro Rosandisky**. Mestre em Política Científica e Tecnológica pela UNICAMP (1996) e Doutora em Economia Social e do Trabalho pela UNICAMP (2002). Professora da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC). Pesquisadora do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.
- ※ **José Dari Krein**. Doutor em Economia Aplicada – área de concentração em Economia Social e do Trabalho – pela UNICAMP (2007). Atualmente é professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.
- ※ **Luiz Antonio Teixeira Vasconcelos**. Mestre em Economia pela UNICAMP (1992). Professor do Instituto de Economia e da Escola de Extensão Universitária da UNICAMP em cursos voltados para o desenvolvimento de Planejamento Estratégico e Gestão Empresarial.
- ※ **Miguel Juan Bacic**. Doutor em Administração pela Universidad Nacional Del Sur/Argentina (1998). É professor do Instituto de Economia (IE) e Diretor da Escola de Extensão da UNICAMP.
- ※ **Paulo Eduardo de Andrade Baltar**. Doutor em Ciência Econômica pela UNICAMP (1985). Professor Livre Docente da UNICAMP. Foi diretor do Instituto de Economia da UNICAMP. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.
- ※ **Thiago Figueiredo Fonseca Ribeiro**. Mestrando em Economia Aplicada – área de concentração em Social e do Trabalho – do Instituto de Economia da UNICAMP. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

Prefácio

Desde 2003, a construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda tem ocupado papel privilegiado nas resoluções do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Em 2004, foi realizado o I Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego. No ano seguinte, ocorreram cinco congressos regionais e, finalmente, o II Congresso Nacional, que aprovou uma proposição para a construção do Sistema. Em dezembro de 2005, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) aprovou a Resolução 466, que definiu a estrutura institucional básica do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, bem como as primeiras medidas para a sua construção.

O empenho do MTE em relação ao Sistema deve-se à sua importância para a estruturação do mercado nacional de trabalho em uma trajetória de desenvolvimento sustentável. A experiência internacional mostra que as atividades de intermediação de mão-de-obra, de seguro-desemprego e de qualificação profissional, pilares básicos de um Sistema Público de Emprego, constituem elementos fundamentais para a organização do mercado nacional de trabalho.

A retomada do processo de desenvolvimento brasileiro é decisiva para gerar trabalho e renda. Depende, entretanto, da existência de um Sistema Público de Emprego para elevação da qualificação exigida pelo mercado de trabalho. Foi com essa preocupação que o Ministério do Trabalho e Emprego e o Codefat envidaram esforços para sua construção.

Neste momento, o MTE atua com o objetivo de consolidar a estrutura institucional do Sistema, a qual depende da formação adequada de gestores da política pública de emprego, trabalho e renda, bem como dos conselheiros que participam dos órgãos tripartites existentes e que a amparam.

Durante 2006, a parceria entre Ministério do Trabalho, Fundação Unitrabalho e Universidade Estadual de Campinas deu início ao processo de formação dos gestores federais, estaduais e dos grandes municípios, realizando um curso de 360 horas focado nas diversas dimensões da política pública de emprego, trabalho e renda e do sistema de proteção social e do trabalho.

A iniciativa tem como objetivo principal constituir um quadro de gestores para a política pública com conhecimento adequado e capacidade técnica para a construção das diversas funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Ela tem importância fundamental para as ações do Ministério do Trabalho e Emprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Os ensaios organizados nesta edição foram elaborados especificamente para a formação dos gestores, abarcando a totalidade dos temas abordados ao longo do ano de 2006.

Esperamos que a divulgação da iniciativa, com a publicação do material didático utilizado, fortaleça a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, processo decisivo para a consolidação de uma proteção adequada ao trabalho em um Brasil mais justo.

Brasília, dezembro de 2006.

Luiz Marinho
Ministro do Trabalho e Emprego

Um Curso para Gestores Públicos

Consolidando o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

Fato inédito no Ministério do Trabalho e Emprego, foi a realização nos anos de 2004 e 2005, juntamente com o Codefat (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador), o Fonset (Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Trabalho), o fórum das prefeituras com mais de 300 mil habitantes, centrais sindicais, representações empresariais e o Sistema S, do 1º e 2º Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Os congressos produzidos de forma tripartite, com mais de 1.500 participantes, dialogaram com todos os atores sociais, sendo unânime a necessidade de haver maior integração das várias ações e dos programas que compõem o Sistema Público de Emprego na busca de emprego, melhor qualificação profissional, informações e orientações mais precisas do mercado de trabalho aos desempregados para sua inserção de qualidade, fomento às atividades empreendedoras e assistência aos desempregados com procura imediata de emprego, entre outras funções. Sem falar da questão primordial: participação mais ativa dos atores sociais na gestão do sistema através das comissões estaduais e municipais de emprego e da melhoria constante do atendimento nos serviços de emprego.

Como desdobramento dos dois congressos e parte de suas deliberações houve a necessidade, dentro do Plano Nacional de Qualificação Profissional do SPETR, de realizar duas modalidades de cursos: o Curso de Especialização em Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – Modalidade Extensão, em convênio com a Unitrabalho e organizado pela Unicamp, sob coordenação do prof. Cláudio S. Dedecca, a quem agradecemos todo o empenho, e os Cursos de Conselheiros Estaduais e Municipais em convênio com o Dieese e Unitrabalho.

Esta publicação apresenta os textos básicos dos professores e expositores do referido curso de especialização. Vai servir como um norteador importante para melhorar a qualidade do SPETR e como subsídio para aperfeiçoamento constante de todos os gestores públicos, trabalhadores, empresários e entidades da sociedade civil para dar continuidade à construção sólida de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda integrado e participativo.

Remígio Todeschini

Secretário de Políticas Públicas de Emprego

*A*presentação

A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e, particularmente, o Instituto de Economia têm se constituído nos últimos anos em uma referência importante sobre a avaliação crítica do papel desempenhado pelas diferentes instituições e políticas públicas. Dessa forma, procuram contribuir para a construção de uma cultura democrática da sociedade brasileira, com vistas ao seu permanente aperfeiçoamento.

Com esse propósito, produz-se conhecimento atualizado, implementa-se um amplo conjunto de pesquisas científicas e facilita-se o acesso a essa produção técnico-científica de excelente qualidade. Nesse sentido, a Universidade e o Instituto de Economia vêm envidando esforços para expandir o processo de divulgação das informações e a socialização do conhecimento técnico-científico, especialmente junto aos segmentos mais organizados, tais como os sindicatos de trabalhadores de diferentes categorias profissionais os movimentos sociais, os gestores das políticas públicas dentre outros. O acesso é facilitado por meio de diversos cursos de extensão, publicação de livros periódicos e materiais didáticos, realização de seminários e congressos, fóruns de debate e outros eventos de capacitação, informação e difusão do conhecimento. Busca-se, então, ampliar o espaço público de discussão dos principais temas que compõem a agenda de transformações da economia e da sociedade brasileira.

Nossos cursos de extensão representam oportunidades para diversas categorias profissionais participarem dos programas da Universidade a fim de aperfeiçoar seus conhecimentos, em uma perspectiva de educação continuada. Não se pode menosprezar também o papel desempenhado pelos alunos que trazem para as discussões seus conhecimentos e vivências acumuladas ao longo de suas carreiras profissionais. Nesse enfoque o embrião deste livro foi exatamente dar suporte ao Curso de Especialização em Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda”, realizado pelo Instituto de Economia da Unicamp/CESIT em

parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e com a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho).

O curso foi desenhado, em negociação com as instituições envolvidas, para aperfeiçoar a capacitação de gestores da política pública de emprego, trabalho e renda, bem como de conselheiros envolvidos no sistema tripartite (União, Estados e Municípios) de emprego e trabalho. Dessa forma, procurou-se, entre outros temas e propósitos, sedimentar entre os participantes as principais características e transformações do mercado de trabalho brasileiro, assim como debater as tendências contemporâneas das relações de trabalho. Debater a necessidade e as diferentes formas de intervenção do Estado na área social e, em particular, identificar os avanços, limites e desafios da proteção social no Brasil. Analisar a estrutura de financiamento e o perfil do gasto social no país, com ênfase nas políticas de emprego e de transferência de renda. Problematizar a evolução e o funcionamento dos serviços públicos de emprego em alguns países selecionados e discutir a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Buscou-se ainda apresentar as principais estatísticas internacionais sobre mercado de trabalho, bem como compreender e explorar as informações disponíveis sobre o mercado de trabalho brasileiro, com destaque para as diferenças regionais. Dessa forma, sobressaiu-se a ampla diversidade do público que demanda os programas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

A construção e operacionalidade desse Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é estratégica para o Ministério do Trabalho e Emprego e crucial para a melhor organização do mercado nacional de trabalho em um contexto de retomada do crescimento econômico sustentável.

Esta publicação é, portanto, a base e o resultado desse trabalho conjunto e constituiu-se como instrumento importante para possíveis desdobramentos do próprio curso, consolidando diversas dimensões da política de emprego, trabalho e renda e do sistema de proteção social. Representa também a disponibilidade de material didático seja para outros cursos semelhantes, seja para um público mais amplo interessado em reflexões no campo do desenvolvimento econômico, da proteção social, do mundo do trabalho e das políticas de emprego e renda no Brasil e em alguns países selecionados.

Campinas, fevereiro de 2007

Márcio Percival Alves Pinto

Diretor do Instituto de Economia da Unicamp



INTRODUÇÃO

Introdução

Em 2006, o Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas realizou o Curso de Especialização em Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, destinado à formação dos gestores federais, estaduais e dos grandes municípios vinculados ao processo de construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR. Esta iniciativa foi realizada em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e a Fundação Unitrabalho, como parte da decisão do Fundo de Amparo ao Trabalho – Codefat, de dezembro de 2005, de consolidar e integrar as políticas de geração de emprego, trabalho e renda configurando um sistema de proteção aos trabalhadores.

A partir da estratégia do Codefat e do MTE, o IE/Unicamp estruturou um curso de 360 horas, organizado em oito módulos. Cada unidade temática contemplou aulas ministradas por especialistas nas diferentes disciplinas, períodos de estudo dirigido, laboratórios e palestras.

Os módulos trataram do desenvolvimento socioeconômico da sociedade capitalista, da evolução da economia brasileira, da constituição da política social, da conformação do mercado nacional de trabalho, das políticas sociais e de proteção ao trabalho no Brasil, das políticas públicas de emprego, trabalho e renda e dos indicadores de trabalho e renda. Ainda, foi desenvolvido um módulo voltado para a elaboração de projetos, que permitiu aos alunos, em grupos, elaborarem o trabalho final de curso.

Com o objetivo de dar suporte adequado ao desenvolvimento de cada um dos módulos, foi elaborado material didático específico que abarcasse o conjunto de temas por eles abordados. Este material teve a preocupação de apresentar as informações básicas e as noções teóricas fundamentais para o desenvolvimento de cada um dos módulos.

Os artigos foram lidos e discutidos com a ajuda de monitores durante as atividades de estudo dirigido com o propósito de preparar os participantes para os períodos de aula. Por este motivo, observa-se uma articulação recorrente entre os artigos de cada módulo (unidade temática) e mesmo entre artigos de diferentes módulos.

O encadeamento dos artigos e das unidades temáticas segue uma seqüência didática. A apresentação e discussão dos temas, divididas de acordo com as áreas de estudo abordadas no Curso, partem de uma reflexão mais ampla sobre os problemas do desenvolvimento capitalista contemporâneo e suas conseqüências sobre o mundo do trabalho, contemplam o desenvolvimento da cidadania no século XX e as formas de política social que se consolidaram no Brasil, examinam a evolução recente da economia brasileira, assim como as características do mercado de trabalho nacional e as tendências mais relevantes no campo das relações de trabalho, e finalmente colocam em foco a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, entendido pela ótica dos avanços no campo da proteção social no País.

A extensão do material didático produzido exigiu organizá-lo em dois livros. O primeiro livro – *Economia e Proteção Social* – está composto de quatro partes, totalizando quinze capítulos. Este segundo livro – *Políticas Públicas e Trabalho* – traz igualmente quatro partes, cada uma com quatro capítulos.

Na primeira parte deste livro (*Economia e Trabalho no Brasil*), procura-se estudar as características e transformações do mercado de trabalho brasileiro, assim como debater as tendências atuais no campo das relações de trabalho. Para estabelecer um ponto de partida para uma visão mais abrangente, o primeiro capítulo começa examinando a formação e estruturação do mercado de trabalho no Brasil, com ênfase no período de rápida urbanização e industrialização, em seguida esclarece como a crise econômica dos anos 1980 se manifestou no mercado de trabalho nacional, e finalmente analisa os efeitos da liberalização econômica e do Plano Real sobre a dinâmica do emprego e dos rendimentos do trabalho. O segundo capítulo discute as transformações do mercado de trabalho no período recente, a partir da desvalorização cambial de 1999, mostrando a permanência do problema do desemprego, mas apontando uma situação mais favorável para a geração de postos de trabalho e as razões para a volta do processo de formalização do contrato de trabalho. O terceiro capítulo enfoca as mudanças na regulamentação das relações de trabalho, mostrando as medidas que foram tomadas para providenciar maior flexibilidade, isto é, aumentar o livre-arbítrio do empregador na definição das normas de contratação, remuneração, uso e desligamento da força de trabalho. E o quarto capítulo procura

colocar em debate a questão do custo do trabalho, tanto das remunerações como dos encargos sociais, muitas vezes apontado injustamente como um dos principais obstáculos à geração de empregos no Brasil.

Na segunda parte (Estatísticas e Indicadores de Emprego, Trabalho e Renda), o objetivo é compreender como estão organizadas as informações sobre o trabalho no Brasil e aprender a explorá-las, destacando sempre que possível certas diferenças em relação às principais estatísticas internacionais. O quinto capítulo explica as noções, os conceitos e os principais indicadores de trabalho e renda, elaborados com base nas fontes de informação disponíveis. O sexto capítulo enfoca a relação entre desenvolvimento, dinâmica populacional e trabalho, mostrando a importância do crescimento demográfico para as projeções regionais de expansão da oferta de força de trabalho. O sétimo capítulo remete à questão da distribuição de renda, descrevendo os procedimentos da análise estatística e dando ênfase aos determinantes das elevadas desigualdades. E o oitavo capítulo considera a qualificação profissional como elemento dinâmico do mercado de trabalho, indicando a necessidade de conhecer corretamente a diversidade do público que demanda os programas do SPETR.

Na terceira parte (Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda), a proposta é conhecer a evolução e funcionamento dos serviços públicos de emprego em países selecionados e discutir detalhadamente a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. O nono capítulo examina a inflexão das políticas de emprego nos países centrais do capitalismo, no final do século XX, procurando contrapor a concepção keynesiana com a abordagem neoliberal e explicando o significado atualmente atribuído às políticas ativas ou passivas pelos organismos internacionais. O décimo capítulo enfoca as mudanças recentes nos serviços públicos de emprego em países selecionados, procurando buscar nas experiências internacionais apresentadas um marco de referência para pensar o caso brasileiro. O décimo primeiro capítulo discute a evolução fragmentada das políticas de emprego no Brasil, considerando a instituição do FAT em 1990 como um divisor de águas, e argumentando que tais políticas têm um papel a cumprir na regulação do funcionamento do mercado de trabalho nacional. E o décimo segundo capítulo coloca em debate os pressupostos e as diretrizes do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), assim como as questões relevantes e os desafios para a sua implementação.

Na quarta parte (Elaboração de Projetos e Gestão de Políticas), o propósito é apresentar metodologias para a elaboração de projetos e a gestão de políticas no setor público, assim como debater os problemas relacionados com a adequação dos programas existentes às diretrizes do SPETR. O capítulo treze apresenta os

princípios que regem o planejamento e a implementação de ações estratégicas na administração pública, detalhando uma metodologia internacionalmente consagrada. O capítulo catorze discute as orientações do SPETR para a elaboração de projetos básicos tendo como referência o ciclo completo de gestão estratégica das ações prioritárias e procurando estabelecer os encadeamentos necessários entre os distintos níveis decisórios. O capítulo quinze oferece um roteiro para a elaboração de projetos, percorrendo desde a etapa preparatória, na qual é feito o diagnóstico da realidade que será objeto da política e são definidas as prioridades locais, até chegar aos passos necessários à elaboração do documento. E o capítulo dezesseis corresponde a um estudo de caso, no qual se pretende ilustrar o processo de formulação do convênio único pluri-anual firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e uma Prefeitura Municipal.



*Economia e trabalho
no Brasil*

1. Formação, estruturação e crise do mercado de trabalho no Brasil
Paulo Baltar
2. Evolução do mercado de trabalho e significado da recuperação do emprego formal nos anos recentes
Paulo Baltar / Amilton Moretto / Anselmo Santos / José Dari Krein
3. Mudanças e tendências recentes na regulação do trabalho
José Dari Krein
4. Custo do trabalho no Brasil: conceito, metodologia de cálculo e evolução recente
Anselmo Luis dos Santos

Paulo Baltar¹

A história do mercado de trabalho no Brasil tem pelo menos cinco momentos marcantes: o do seu surgimento, com a passagem do trabalho escravo para o assalariado no final do século XIX; o da sua estruturação urbana, com a transição da economia primária exportadora para a economia urbana industrial após a Revolução de 1930; o da consolidação da industrialização e do mercado de trabalho sob governos autoritários depois do golpe militar de 1964; o da interrupção da industrialização, com os desdobramentos da crise da dívida externa no começo da década de 1980, quando o mercado de trabalho foi afetado, de um lado, pela estagnação da economia com alta inflação e, do outro, pela democratização do país, que ocorreu sob tais condições da economia; e, finalmente, o da desestruturação do mercado de trabalho, com a privatização das empresas estatais e a liberalização do comércio exterior e da entrada e saída de capital do país durante a década de 1990.

1 O surgimento do mercado de trabalho assalariado numa economia exportadora de produtos primários

O Brasil surgiu como um país de grandes proprietários de terras, que configuraram as oligarquias regionais. A Independência não desorganizou os sistemas regionais de produção, que operavam com trabalho escravo, e a Colônia não foi dividida em países diferentes. O deslocamento da corte de Portugal, menos de duas décadas antes da Independência, marcou esse processo. Tentou-se transformar a Colônia em um império independente de Portugal.

1. Professor Livre-Docente do Instituto de Economia (IE) da UNICAMP.

A Independência foi financiada com empréstimos externos que o Império teria que honrar com recursos provenientes do comércio com outros países. O desenvolvimento da produção de café para exportação foi fundamental para a consolidação do novo país. O êxito desse processo é ilustrado pela intensidade do crescimento da população residente na cidade do Rio de Janeiro: a cidade não tinha mais que 50 mil habitantes na época da chegada da corte de Portugal, em 1808, que provocou um aumento imediato de uns 15 mil habitantes; mas no momento da Independência a população do Rio de Janeiro não passava de 70 mil pessoas (LESSA, 2000). Desde então, o crescimento da sua população residente se acelerou, passando a 112 mil habitantes em 1840, 500 mil em 1890, atingindo 800 mil em 1906 e 1,4 milhão em 1930.

A expansão da produção de café para exportação, entretanto, colocou em cheque o sistema de produção com base no trabalho escravo. Os ingleses proibiram o comércio de escravos em 1850, e a ferrovia viabilizou a expansão do cultivo de café para terras mais afastadas do litoral. A continuidade da expansão dos negócios com café colocou a necessidade de se organizar a produção de outro modo, para facilitar a ampliação da força de trabalho.

O fim da escravidão no País coincidiu com o fim do Império, e o surgimento da República consolidou as oligarquias regionais dos grandes proprietários de terra. A escravidão terminou, mas não as grandes propriedades, e nenhum esforço público foi realizado para assentar a população no campo e abrir caminho para o desenvolvimento da produção agrícola familiar com um mínimo de prosperidade, como ocorreu e foi tão importante para o desenvolvimento da economia e da democracia nos Estados Unidos da América.

O próprio surgimento do trabalho assalariado nas áreas novas de expansão da produção de café prescindiu da população preexistente no País, recorrendo-se à imigração de europeus. Os estados onde predominavam as oligarquias cuidaram da questão da propriedade da terra, e o estado de São Paulo assumiu também o custo da imigração, com recursos provenientes da taxaço da produção para exportação.

A imigração foi muito intensa e envolveu uma população que pretendia ter um negócio próprio, admitindo temporariamente a condição de assalariado e sob um regime de trabalho que combinava uma remuneração pelo cuidado e pela colheita da plantação de café com o direito a usar a terra para produzir para o consumo e a venda na localidade.

A produção de café com base no trabalho assalariado, comparada à obtida com o trabalho escravo, induziu uma diversificação muito maior das atividades da economia: produção de bens e prestação de serviços; agricultura e indústria;

produtos de uso final e intermediário, de elaboração mais simples. Grandes estruturações capitalistas, entretanto, somente se verificaram em ferrovias, portos e outros serviços de utilidade pública, e algumas eram de propriedade de capitalistas locais.

Nos negócios, predominava a lógica comercial, com pouca capacidade para centralizar recursos e arriscá-los em empreendimentos de lenta maturação e retorno, até mesmo para organizar empréstimos de prazo longo em moeda local. Grupos econômicos de outros países organizaram o próprio comércio externo e seu financiamento. Os interesses estrangeiros entrelaçaram-se aos locais, permitindo a estes um amplo campo para o enriquecimento com os negócios, sem grandes riscos individuais.

O governo central tinha de atender às diversas oligarquias regionais, mas era pequena a sua capacidade de arrecadação de recursos, que se limitava a impostos sobre o comércio, cabendo aos estados a taxação das exportações e à União os impostos sobre as importações. Diante das limitadas possibilidades de endividamento público em moeda local, a União recorria com frequência a empréstimos obtidos em países mais desenvolvidos. A necessidade de cuidar das finanças públicas e da relação com os credores estrangeiros frequentemente restringia a capacidade do governo central para atender às reivindicações das oligarquias regionais.

Da ampliação do comércio com outros países dependia a capacidade do governo central de honrar a dívida externa e atender minimamente às reivindicações das oligarquias regionais. A ampliação do comércio foi suficiente para manter por quatro décadas a república das oligarquias, consolidando um mundo rural sem camponeses prósperos, em que se destacavam moradores desarticulados, sem autonomia perante os grandes proprietários, com muito atraso social e econômico, pobreza e ignorância, mesmo nas áreas de produção de café, que usavam o imigrante europeu.

2 A estruturação de um mercado de trabalho nas cidades durante a transição da economia exportadora de produtos primários para a economia urbana industrial

O colapso do comércio externo, com a crise mundial que começou em 1929, colaborou para o fim da república das oligarquias. Sem perspectivas de reerguer as exportações, o Estado brasileiro, depois da revolução de 1930, tentou aprofundar a montagem do aparelho produtor de bens que vinha sendo

construído a partir dos desdobramentos da economia exportadora de produtos primários, principalmente da que fez uso do trabalho assalariado dos imigrantes. Esse processo se fundamentou numa centralização do poder político, com uma intervenção federal nos estados que viabilizou o controle administrativo das importações, da compra e venda de divisas e o direcionamento do crédito do Banco do Brasil, visando o uso e a ampliação da capacidade produtiva instalada no País.

O PIB voltou a crescer sem a retomada das exportações. Sob o estímulo da ação do Poder Público, continuou a montagem do aparelho produtor de bens, com pouca capacidade para importar e sem financiamento adequado, provocando múltiplos desequilíbrios entre oferta e demanda, com tendência a inflação. Para o giro dos negócios, as empresas dispunham de crédito a prazo curto, mas o investimento na ampliação da capacidade de produção tinha de ter financiamento próprio, com o lucro das empresas. A produção ampliou-se, mas as margens de lucro eram elevadas; os preços aumentavam e ameaçavam o poder de compra da população. A própria montagem do aparelho produtor de bens foi limitada pela dificuldade de se avançar na produção de insumos básicos e de máquinas e equipamentos, que exigia grandes investimentos simultâneos, com lenta maturação e retorno do capital aplicado.

A maioria da população subsistia, mal integrada, num mundo rural atrasado e com muita pobreza e ignorância, disponível para deslocar-se diante de qualquer oportunidade. O Poder Público, entretanto, limitou-se a tentar apoiar o desenvolvimento social nas cidades que mostravam um crescimento intenso, procurando suavizar os antagonismos que decorriam do modo como se conseguiu aprofundar o desenvolvimento da economia, que o Estado passou a articular explicitamente com a centralização política, que viabilizou uma mobilização mais intensa dos recursos existentes (Tabela 1).

TABELA 1 Distribuição da população em função do local de residência
Brasil - 1940-1980

Local de residência	Em porcentagem		
	1940	1960	1980
Total	100,0	100,0	100,0
Rural ou menos de 10 mil habitantes	81,4	67,3	42,4
10 mil a 100 mil habitantes	6,8	11,1	15,1
Mais de 100 mil habitantes	11,8	21,6	42,5

Fonte: Martine e Garcia (1987).

O intenso crescimento da população residente nas cidades colocou múltiplos problemas no abastecimento de alimentos, na construção habitacional, na saúde, na educação. O próprio crescimento do emprego assalariado não foi suficiente para absorver a população que procurava um trabalho remunerado. Além de insuficiente para o aumento da população ativa, a composição do emprego assalariado não proporcionou o eixo principal da estruturação da vida da crescente massa urbana. Antes do desenvolvimento da produção doméstica de insumos básicos e de máquinas e equipamentos, era limitado o crescimento dos empregos de trabalhadores manuais especializados e de trabalhadores não manuais, que na experiência dos países desenvolvidos permitiram ampliar o peso das camadas intermediárias na distribuição dos trabalhadores por nível de renda. As limitações na montagem do aparelho produtor de bens não somente contribuíram para a elevação das margens de lucro e dos preços dos produtos, como também restringiram a própria ampliação do PIB e do emprego, principalmente desses trabalhadores.

O Poder Público, entretanto, não se limitou a promover o desenvolvimento da economia, procurando também se antecipar e amortecer os conflitos sociais decorrentes dos problemas envolvidos naquele desenvolvimento por meio da incorporação, politicamente determinada, dos assalariados urbanos àquele processo, com a imposição de leis que fixavam um padrão mínimo para as condições de trabalho e remuneração pelos órgãos administrativos em conjunto com a Justiça do Trabalho e os sindicatos oficiais de trabalhadores e empregadores (MEDEIROS, 1993).

TABELA 2 Ocupação agrícola e não-agrícola
Brasil - 1940-1980

Pessoas Ocupadas	Em porcentagem				
	1940	1940-1960	1960	1960-1980	1980
Total	100,0	2,2	100,0	3,1	100,0
Atividades Agrícolas	66,7	1,2	54,5	0,1	30,2
Atividades Não-Agrícolas	33,3	3,8	45,5	5,4	69,8

Fonte: IBGE (1990).

Nas condições prevalecentes, a principal questão, para o grosso dos trabalhadores urbanos, passou a ser fazer cumprir a lei e influir na atuação do Estado. Organizado basicamente fora dos locais de trabalho, o sindicato oficial virou então um instrumento complementar para ajudar o Estado a fazer cumprir

as leis, principalmente onde prevalecia o atraso, já que o desenvolvimento na forma e nas condições em que ocorreu, especialmente ao não ser equacionada e resolvida a questão da pobreza em massa do mundo rural, fez o crescimento das cidades ser acompanhado de uma enorme heterogeneidade de condições sociais e econômicas. Na adaptação da população à vida urbana, proliferaram trabalhos por conta própria e pequenos empreendimentos na produção de bens e na prestação de serviços, ao lado dos empregos nas empresas e órgãos públicos (Tabelas 2 e 3).

TABELA 3 Distribuição dos ocupados em atividades não-agrícolas, segundo posição na ocupação Brasil - 1960-1980

Posição na ocupação	Em porcentagem	
	1960	1980
Total não-agrícola	100,0	100,0
Empregado	74,2	78,7
Empregador	1,9	2,6
Autônomo	22,0	17,2
Não remunerado	1,5	0,6
Outra	0,4	0,9

Fonte: IBGE (1990).

O Poder Público não conseguiu construir melhores instrumentos para sua atuação, cobrando mais impostos e articulando mais adequadamente o financiamento da ampliação da economia, e, simultaneamente, procurou impor um padrão mínimo de trabalho e remuneração diante de uma estrutura de ocupações nas cidades que ainda não proporcionava as bases sociais necessárias para uma contratação coletiva do trabalho mais ampla. As inconsistências manifestas no desequilíbrio do balanço de pagamentos e na elevada inflação não fizeram mais do que aumentar com o esforço público para aprofundar a industrialização com empresas públicas e estrangeiras, coordenadas por um amplo programa de investimentos públicos e metas para o investimento privado no final da década de 1950. Nesse processo, as aspirações e expectativas difíceis de realização imediata e o acirramento dos conflitos acentuaram a resistência das forças do atraso, num quadro internacional de agravamento da Guerra Fria que dificultou ainda mais o avanço político do País. O desfecho das disputas políticas cada vez mais acaloradas foi o golpe militar de 1964.

A consolidação da industrialização e do mercado de trabalho sob governos autoritários depois do golpe militar de 1964

A diversificação e a maior integração do aparelho de produção de bens instalado no País, com a criação da capacidade de produção de insumos básicos, máquinas, equipamentos e bens duráveis de consumo no final da década de 1950, não somente viabilizaram um ritmo mais elevado de crescimento do PIB como também ampliaram a elasticidade do emprego ao crescimento do PIB e o peso no emprego total do trabalho manual especializado e do trabalho não manual (Tabelas 2, 4, 5 e 6). A operação desse aparelho de produção mais diversificado e integrado, entretanto, exigiu uma melhor articulação do financiamento a fim de permitir a ampliação do crédito ao consumo, à produção e ao investimento. Essa ampliação das bases para o financiamento a prazo mais longo pressupunha, por sua vez, um aperfeiçoamento da capacidade tributária do Estado, em conformidade com o avanço na estruturação da economia. Essas mudanças institucionais vinham sendo discutidas no Congresso Nacional, mas a complexidade da matéria e os problemas decorrentes do impasse político do início dos anos 1960 retardaram um encaminhamento construtivo para a solução da questão. A reforma tributária e financeira terminou sendo implementada sem uma consulta política mais ampla depois do golpe militar de 1964. Não obstante, o País não insistiu no desenvolvimento de um mercado de capital em moeda do país, que, para se realizar, requeria profundas alterações na iniciativa privada nacional no nível das empresas e das instituições financeiras, optando-se pela alternativa mais simples de facilitar o acesso das grandes empresas e dos bancos aos recursos disponíveis no mercado financeiro internacional, na época proporcionados com crescente abundância pelos grandes bancos dos países desenvolvidos.

A maneira como o país diminuiu a inflação, em meados da década de 1960, terminou tendo um efeito substancial na distribuição da renda. A eliminação dos subsídios aos bens e serviços de consumo popular e o aumento das tarifas públicas e dos impostos indiretos para recompor a situação fiscal provocaram uma aceleração momentânea na elevação dos preços, e o governo, em nome do combate à inflação, reprimiu os reajustes do salário mínimo e das categorias profissionais. Esse arrocho salarial foi viabilizado pela repressão policial, que imobilizou os sindicatos, e pela imposição à Justiça do Trabalho dos índices oficiais de reajuste dos salários.

TABELA 4 Composição setorial da ocupação não-agrícola
Brasil –1940-1980

Setor de atividade	Em porcentagem				
	1940	1940-1960	1960	1960-1980	1980
Total não-agrícola	100,0	3,8	100,0	5,4	100,0
Indústria fábrica	16,2	3,9	16,7	5,3	16,6
Indústria não-fábrica	15,9	2,0	11,4	5,6	12,0
Comércio	14,9	3,5	14,3	5,2	14,1
Serviço doméstico	12,3	2,4	9,4	4,8	8,5
Transporte e comunicação	9,9	3,8	10,0	3,0	6,4
Governo	8,1	2,9	6,8	5,0	6,4
Construção	5,2	5,6	7,5	7,3	10,7
Serviço pessoal	5,1	4,9	6,4	3,7	4,6
Extração mineral	2,4	0,5	1,2	3,3	0,9
Educação	2,3	6,0	3,6	7,6	5,6
Saúde	1,6	4,7	1,9	7,7	2,9
Recreação	1,3	5,7	1,9	8,8	3,7
Utilidade pública	1,1	5,1	1,4	5,3	1,4
Atividades financeiras	1,0	7,1	2,0	8,3	3,4
Profissional liberal	0,6	9,8	1,9	5,2	1,8
Mal definido	2,1	6,7	3,6	-21,4	1,0

Fonte: IBGE (1990).

A inflação caiu para 20% no final da década de 1960, mas a política de contenção dos reajustes de salário continuou procurando apenas manter o baixo nível alcançado na aceleração anterior da elevação dos preços. A repressão aos sindicatos e à Justiça do Trabalho também continuou e foi parte de um clima em que as empresas tiveram plena liberdade para definir seus esquemas de recrutamento, seleção, trabalho, remuneração e dispensa, bastando apenas cumprir a legislação, fenômeno que ocorria com mais frequência nas grandes empresas. E os esquemas de contratação, uso do trabalho, remuneração e dispensa dotaram as empresas de uma enorme flexibilidade, o que contribuiu para a predominância, em seus quadros, de um pessoal com menos de três anos de tempo de serviço acumulado com o mesmo empregador.

TABELA 5 Composição da ocupação, por tipo
Brasil - 1960-1980

Tipo de ocupação	Em porcentagem			
	1960		1980	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Manual primário	52,4	-	28,6	-
Serviço pessoal	6,9	15,9	11,9	18,4
Operário e artesão	21,9	50,5	27,4	42,3
Não manual	14,6	33,6	25,4	39,2
Outro	4,2	-	6,6	-

Fonte: Cepal (1989).

TABELA 6 Composição das ocupações não-manuais, por tipo
Brasil - 1960-1980

Tipo de ocupação	Em porcentagem			
	1960		1980	
Total não manual	14,6	100,0	25,4	100,0
Empregador primário	1,0	6,8	0,9	3,5
Empregador secundário e terciário	0,8	5,5	1,8	7,1
Gerente	0,6	4,1	1,8	7,1
Profissional liberal	0,7	4,8	0,7	2,8
Profissional assalariado	2,5	17,1	5,7	22,4
Conta-própria do comércio	2,3	15,8	2,5	9,8
Pessoal de escritório e venda	6,7	45,9	12,0	47,2

Fonte: Cepal (1989).

TABELA 7 Distribuição de renda das pessoas ocupadas
EUA e Brasil - 1947-1980

Quintos	Em porcentagem			
	EUA		Brasil	
	1947	1972	1960	1980
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Primeiro	2,5	2,0	3,9	3,0
Segundo	8,3	7,2	7,4	5,8
Terceiro	14,8	14,8	13,6	9,0
Quarto	21,6	25,6	20,3	16,1
Quinto	52,8	50,4	54,8	66,1

Fonte: Thurow L (1975) e IBGE (1990)

O baixo nível dos salários e a pequena acumulação de tempo de serviço com um mesmo empregador fazem parte de uma forma de organizar o trabalho que envolve muita supervisão. O estoque de pessoal é mantido com muita contratação e dispensa, usa-se muita hora extra, e o quadro de comando da empresa envolve muitos funcionários. Além disso, a retomada da produção depois de 1968 foi acompanhada de um substancial aumento da remuneração do pessoal técnico e de comando da empresa, enquanto o salário dos demais empregados aumentou muito pouco a partir do baixo nível alcançado em meados da década.

A consequência foi uma distribuição da renda do trabalho extremamente desigual, em decorrência do fato de grande parte dos postos de trabalho manual especializado e não manual inferior proporcionar uma remuneração muito inferior à do pessoal técnico e de comando das empresas. Essa diferença salarial entre cargos técnicos e de comando das empresas e trabalhadores manuais especializados e não manuais inferiores, junto com a elevada frequência de ocupações de prestação de serviços pessoais, relativamente mal-remuneradas, são os principais responsáveis pela enorme assimetria da distribuição de renda do trabalho, em que $\frac{3}{4}$ dos trabalhadores ganham menos que a média e o rendimento dos 10% mais ricos tem um nível completamente descolado do rendimento dos demais trabalhadores (Tabela 7).

A comparação da distribuição de renda nos EUA em 1947 e 1972 e no Brasil em 1960 e 1980 permite destacar que, nos EUA, o crescimento do PIB foi acompanhado da ampliação da renda média, principalmente dos 40% dos trabalhadores do meio ou logo acima do meio da distribuição, pois este estrato foi o único a aumentar sua parcela na apropriação da renda total do país, que passou de 36,4% para 40,4%. Esse estrato, situado entre os 40% mais pobres e os 20% mais ricos dos trabalhadores norte-americanos, tinha em 1947 uma renda média equivalente a 91% da média nacional. E como, no período, a renda média desses trabalhadores cresceu com mais intensidade que a renda média dos demais estratos de trabalhadores, em 1972 sua renda média passou a corresponder exatamente à média nacional. Assim, os trabalhadores do meio e logo acima do meio da distribuição foram os que mais se beneficiaram do crescimento da economia americana ao longo do pós-guerra.

No Brasil, ao contrário, a participação na renda total dos 40% dos trabalhadores com renda acima dos 40% mais pobres e abaixo dos 20% mais ricos caiu de 33,9% para 25,1%. Esse estrato foi justamente o que teve menor aumento de renda média no período examinado. Em 1960, a renda média desses trabalhadores equivalia a 85% da média nacional, caindo para 63% em 1980.

Neste último ano, entre esses trabalhadores próximos ou um pouco acima da renda mediana, se destacavam os que tinham trabalho manual especializado e trabalho não manual de menor renda. No Brasil, ao contrário dos EUA, esses trabalhadores não puderam valorizar sua força de trabalho: sua renda média ficou muito mais baixa do que a renda dos 20% mais ricos, fazendo com que a desigualdade de renda do trabalho ficasse muito maior no Brasil de 1980 do que nos EUA de 1972. A renda média dos 40% mais pobres nos EUA equivale a 23% da média nacional, enquanto no Brasil a renda média desse mesmo estrato equivale a 22% da renda média nacional. Já os 20% mais ricos têm renda média 2,5 vezes a média nacional nos EUA e 3,3 vezes no Brasil, enquanto os 40% do meio, que nos EUA têm renda média equivalente à média nacional, no Brasil têm uma renda média que não passa de 63%.

4 O mercado de trabalho na democracia com economia estagnada e alta inflação na década de 1980

A consolidação da economia montada no final da década de 1950, nos anos 1968-1974 ocorreu com intenso crescimento do produto e aumento da desigualdade das rendas do trabalho, configurando o que se chamou de milagre brasileiro. O momento culminante desse milagre coincidiu com o colapso do Acordo de Bretton Woods, que deflagrou uma estagnação com inflação nos países desenvolvidos e deu início a uma profunda reformulação do capitalismo no mundo, alterando a tecnologia, a forma de organizar a produção e disputar o mercado e a maneira de os capitalistas manterem a riqueza.

Diante desse quadro de grande incerteza, o governo brasileiro optou por atuar no sentido de manter o intenso crescimento do PIB, com grandes investimentos das empresas estatais na produção de insumos básicos, induzindo investimentos privados na elaboração dos equipamentos para produzir aqueles insumos. As estatais financiaram investimentos de longa maturação e lento retorno, com empréstimos de prazo longo, mas com juros variáveis, de bancos internacionais. Menosprezando a dimensão das transformações que estavam apenas começando no capitalismo mundial, as autoridades brasileiras pensaram ser possível administrar uma crescente dívida externa na suposição equivocada de que o crédito internacional barato para os países do Terceiro Mundo continuaria indefinidamente. Estavam conscientes, desde o final dos anos 1960, quando começou a aumentar a dívida externa, da necessidade de um intenso aumento das exportações para evitar que a magnitude da dívida externa e de seu serviço fosse

desproporcional, mas não vislumbraram a profundidade das mudanças que aconteceriam na composição do comércio entre os países.

Os investimentos do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento completaram a instalação, no País, do aparelho de produção que decorreu da segunda revolução industrial exatamente no momento em que, no mundo desenvolvido, começaram as mudanças nesse aparelho de produção com o que se passou a chamar de terceira revolução industrial.

As modificações no capitalismo mundial alteraram as tendências do comércio entre países, dificultando sobremaneira o uso daquele aparelho de produção, que acabava de ser montado para ampliar as exportações a fim de obter saldos de comércio para pagar a dívida externa. Além disso, essas mudanças alteraram as condições de operação do mercado financeiro internacional, provocando o colapso da dívida externa dos países do Terceiro Mundo. A reação das autoridades brasileiras provocou a estagnação com alta inflação que caracterizou a economia brasileira durante a década de 1980, com expressivas implicações sobre o emprego e as rendas do trabalho.

Os bancos internacionais refinanciaram apenas o principal da dívida acumulada, e o País pagou os juros elevados com *superávit* de comércio. Esse *superávit*, porém, não foi suficiente para retirar o Brasil de uma situação de colapso cambial permanente, com a desvalorização recorrente da moeda nacional encarecendo brutalmente o serviço da dívida externa para as autoridades brasileiras. O saldo de comércio foi logrado com muita contenção das importações. O PIB cresceu pouco e, como não aumentou a carga de impostos, ampliou-se desproporcionalmente a dívida pública. A absorção dessa dívida pública, num mercado financeiro doméstico relativamente pequeno, acarretou redução de prazo e altas taxas de juros (CARNEIRO, 2002; BELLUZZO; GOMES DE ALMEIDA, 2002).

A economia usou a capacidade de produção para obter o *superávit* de comércio. O consumo e o investimento ficaram muito limitados. Toda a capacidade do mercado financeiro local dedicou-se a operar o refinanciamento da dívida pública. Com pouco investimento e o consumo financiado com a dívida das famílias, o lucro proporcionado pela operação do aparelho de produção foi obtido através do saldo de comércio, com muito estímulo para exportar e muita contenção das importações.

Na verdade, a atuação das autoridades e da iniciativa privada, no Brasil dos anos 1980, pode ser interpretada como uma estratégia para tentar congelar a situação preservando os patrimônios privados à custa das finanças do Estado, no aguardo de uma melhor definição das novas tendências do capitalismo mun-

dial. Com essa estratégia, as autoridades brasileiras ficaram duplamente dependentes da iniciativa privada, cada vez mais envolvida com as exportações, em detrimento até mesmo de suas ações para a ampliação do mercado doméstico.

As autoridades tiveram de pagar um alto preço pelos dólares proporcionados pelos exportadores, com dinheiro tomado emprestado desses mesmos exportadores a uma taxa de juros muito alta. Os investimentos limitaram-se a garantir o uso do aparelho de produção para exportar o máximo com o mínimo de importações, adiando-se investimentos mais substanciais, necessários para transformar e ampliar aquele aparelho de produção. Nesse processo, entretanto, foram se desgastando, junto com as finanças públicas, os instrumentos de ação do Poder Público que, no passado, contribuíram para articular as iniciativas para o País ser capaz de ter uma intensa acumulação de capital e crescimento do produto.

Essa acomodação conservadora da economia aconteceu justamente num momento de democratização do País, de retomada do movimento sindical e da aspiração de finalmente se poder começar a melhorar o padrão de vida dos trabalhadores brasileiros, reduzindo a desigualdade da distribuição de renda, cuja concretização exigia, ao contrário, o fortalecimento dos instrumentos de ação do Estado para retirar a economia da crise, definindo um novo rumo, capaz de viabilizar, no crescimento continuado, o produto, a elevação do padrão de vida dos trabalhadores brasileiros.

Isso não aconteceu, e as intensas mobilizações sociais ocorridas na década limitaram-se a uma disputa acirrada entre preços e salários, com pouco crescimento do PIB e alta inflação, aprofundando-se os mecanismos de indexação, cada vez mais sofisticados, principalmente os que preservavam o valor da riqueza aplicada em ativos financeiros.

Nesse quadro de crise e falta de rumo para a economia brasileira, o que aconteceu com o mercado de trabalho? A população ativa cresceu intensamente com a incorporação da mulher ao mercado de trabalho, e a taxa de desemprego do final da década de 1980 é semelhante à do final da década anterior, com o que o aumento da PEA foi basicamente absorvido pelo crescimento da ocupação, que foi mais intenso que o o crescimento da população com idade para trabalhar, permitindo ampliar a taxa de participação na atividade econômica sem elevar a taxa de desemprego. Desse modo, foi intenso o crescimento do número de pessoas ocupadas numa década em que o PIB por habitante praticamente não aumentou. O número de pessoas ocupadas aumentou em relação à população total, e o PIB por pessoa ocupada diminuiu. A composição setorial da ocupação das pessoas se modificou, diminuindo o peso da produção de bens (agricultura, pesca, indústria, extração mineral e vegetal, construção civil e ser-

viços de utilidade pública) e aumentando o do comércio e da prestação de serviços (pessoais, domésticos, sociais, distributivos e de apoio às empresas). O número de pessoas ocupadas na produção de bens não chegou a diminuir, mas foi muito intenso o crescimento da ocupação das pessoas em setores como comércio, transporte, comunicação, administração pública, saúde, educação, bancos, imobiliárias, serviços de apoio às empresas, desde contabilidade, informática, assessoria jurídica até segurança e limpeza.

A grande empresa não chegou a diminuir o emprego, mas o grosso do aumento ocorreu em órgãos públicos e empresas pequenas e médias. Diminuiu o peso, na ocupação total das pessoas, do emprego conforme com a CLT e o Estatuto dos Funcionários Públicos e aumentou a participação de empregados sem carteira, trabalhadores por conta própria e pequenos empregadores. Não deixou de aumentar, porém, o número de empregados estatutários e da CLT, modificando-se sua composição setorial — diminuindo o peso da indústria, da construção e do serviço de utilidade pública e aumentando a participação do comércio, dos serviços de apoio às empresas, da administração pública, educação, saúde e dos bancos. Somente na construção civil houve diminuição do número de empregados com carteira de trabalho. Em todos os setores de atividade, entretanto, o emprego formalizado cresceu menos do que o total de empregos sem carteira e de trabalhadores por conta própria.

Em suma, o PIB por habitante não aumentou, e o grande aumento da PEA foi absorvido, de um lado, pelo aumento do emprego formalizado em bancos, comércio, serviços de apoio às empresas, administração pública, saúde e educação, e, de outro, pelo aumento de empregos sem carteira em pequenas empresas e do trabalho por conta própria em todos os setores de atividade, mas principalmente em construção, comércio, serviços de apoio às empresas, serviços pessoais e de reparação e manutenção.

É difícil qualquer afirmação sobre o que aconteceu com o poder de compra das rendas do trabalho. Essa avaliação depende muito dos anos comparados. Usando as PNAD de 1981 e 1989, a renda média do trabalho em atividades não agrícolas teria aumentado 7%. A comparação, entretanto, é entre um ano de baixa atividade da economia (1981) com outro de atividade relativamente alta para a década (1989). Neste último ano, além disso, a inflação foi excepcionalmente alta e acompanhada de um brusco aumento na desigualdade das rendas do trabalho, notando-se que a renda média dos 20% dos trabalhadores mais pobres em 1989 era 22% menor que em 1981, ocorrendo o contrário com a renda média dos 5% mais ricos, que em 1989 era 29% maior que em 1981 (BALTAR; HENRIQUE, 1994).

O brusco aumento da desigualdade das rendas do trabalho, com a elevada atividade da economia urbana em 1989 e a alta inflação, não pode ser interpretado como expressando uma nova tendência da economia brasileira, como a que aconteceu no final da década de 1960, até porque ela foi rapidamente revertida no início da década seguinte.

Uma alteração mais importante foi a que aconteceu com o perfil dos 5% dos trabalhadores mais ricos, aumentando a participação de trabalhadores por conta própria e empregadores de 27% para 37%, em detrimento do peso dos empregados formais, principalmente dos funcionários públicos e empregados com carteira da indústria de transformação. Foi uma tendência de redução do peso dos empregados formais e de aumento da participação dos pequenos negócios na composição da chamada classe média alta, que começou nos anos 1980 e se consolidou e reforçou na década seguinte, com as mudanças na economia a partir das reformas na direção da privatização das empresas estatais e da liberalização do comércio e da entrada e saída de recursos do País.

5 A desestruturação do mercado de trabalho com a liberalização da economia durante a década de 1990

O quadro financeiro internacional, desfavorável ao crédito para países do Terceiro Mundo, modificou-se na década de 1990. A economia teve baixa atividade na Europa e no Japão, e os bancos centrais da Europa, Japão e EUA praticaram políticas de dinheiro farto e barato que mantiveram baixo o nível das taxas de juros nesses países. Nessas circunstâncias, o mercado financeiro internacional procurou alternativas de aplicação fora dos países desenvolvidos, mostrando mais disposição para novamente arriscar em aplicações em países menos confiáveis do Terceiro Mundo, sempre que esses países oferecessem oportunidades de ganho que compensassem aquele elevado risco.

Nesse novo quadro mundial e com a disposição de sempre para aproveitar as ondas do crédito internacional, as autoridades brasileiras procuraram facilitar as oportunidades de lucro para atrair os recursos que estavam procurando aplicação internacional. As autoridades privatizaram as empresas estatais, liberalizaram a aplicação de recursos vindos do estrangeiro em títulos locais de dívida e propriedade, facilitaram a entrada e a saída desses recursos e adotaram uma política sobre dinheiro que manteve elevado o nível das taxas de juros praticadas no País.

Foi enorme o volume de recursos de propriedade de brasileiros e estrangeiros deslocados do exterior para o País. Essa entrada de recursos cobriu os

enormes *déficits* de conta-corrente do balanço de pagamentos, aumentou as reservas internacionais e valorizou a moeda nacional. A inflação diminuiu, bem como o preço relativo dos bens exportados ou importados pelo País. O retorno da possibilidade de crédito ao consumo motivou a retomada da atividade da economia antes mesmo da queda na inflação. A importação de máquinas, equipamentos, insumos, partes e componentes permitiu a rápida atualização do aparelho produtor de bens, que tinha ficado defasado na década anterior. A liberalização das importações e o baixo preço do dólar em moeda nacional fizeram essa reestruturação do aparelho produtor diminuir sua densidade, que tinha ficado muito alta com a impossibilidade de importar na década de 1980.

Essa redução na densidade do aparelho produtor de bens resultante de sua menor diversificação e integração na década de 1990, sinaliza, de um lado, a desproporção entre o aumento das vendas dos bens de uso final, principalmente duráveis de consumo, e, do outro, a ampliação do produto industrial e suas implicações diretas e indiretas na geração de emprego e renda, possível apenas em razão da enorme importação de máquinas, equipamentos, insumos, partes e componentes, coberta pela entrada dos fundos que passaram a ser aplicados no Brasil. Essa entrada de recursos voltou a ampliar a dívida externa e aprofundou a desnacionalização da propriedade sobre os ativos instrumentais, pois foi além do aparelho produtor de bens e entrou com vigor na prestação de serviços.

A queda do preço relativo de bens importados ou exportados, a privatização dos serviços, o aumento de seus preços relativos e sua transformação em um dos campos mais promissores para a expansão da iniciativa privada — para serem partes de um intenso e continuado crescimento do produto — teriam que conformar um complexo processo de acumulação de capital e alteração da estrutura de consumo, que seria particularmente difícil de ser logrado em um país do Terceiro Mundo com baixa renda por habitante e lacunas no aparelho produtor de bens.

Nesse processo, a intensidade da acumulação de capital dependeria fundamentalmente da capacidade do aparelho produtor de bens de permitir uma inserção no comércio mundial que proporcionasse exportações suficientes para garantir as importações decorrentes do intenso crescimento do produto, além de cobrir o serviço da dívida externa e a remessa de lucros. A ampliação do produto, entretanto, continuaria sendo basicamente uma expansão do mercado doméstico, associado a consumo e investimento, mas esta expansão ocorreria com modificação na estrutura de consumo, exigindo crescente renda familiar, pois a composição do orçamento das famílias evoluiria na direção da ampliação de serviços que têm crescentes preços relativos.

A concatenação de iniciativas para lograr a referida acumulação de capital, particularmente em um país subdesenvolvido, exigiria uma ampla ação do Poder Público, que teria de garantir a apropriação dos recursos necessários. Algo semelhante foi realizado nos países desenvolvidos depois da Segunda Guerra Mundial, ampliando substancialmente a carga tributária. O êxito desse empreendimento público contribuiu para proporcionar os recursos para a continuidade das ações públicas porque ajudou a concretizar um intenso crescimento do produto e a geração de emprego e renda.

O Brasil dos anos 1990 esteve longe de passar por um processo desse tipo, destacando-se o fato de as autoridades não terem cuidado de garantir a ação pública necessária, confiando demasiado na iniciativa privada e ficando na simples desmontagem dos aparelhos que no passado contribuíram para a ação pública planejada, no máximo propondo a constituição de órgãos reguladores para estimular a competição, que podem ajudar a imprimir eficiência ao aparelho produtor existente, mas são insuficientes para garantir o rumo adequado da expansão desse aparelho produtor.

Na realidade, a maneira precipitada e desordenada com que o Brasil entrou na chamada globalização desfavoreceu a geração de emprego e renda e provocou sérios problemas de absorção da população ativa. A composição da PEA, entretanto, modificou-se sensivelmente, diminuindo o peso dos jovens e aumentando a participação das mulheres adultas. Essas mudanças ocorreram com a manutenção de um intenso ritmo de crescimento dessa parcela da população. Diante da queda no ritmo de crescimento do número de pessoas ocupadas, uma parte expressiva do aumento da PEA não foi absorvida, tendo aumentado substancialmente a taxa de desemprego aberto (BALTAR, 2003).

Além do aumento do desemprego, a composição das ocupações das pessoas mudou sensivelmente. Diminuiu a parcela da população ocupada na produção de bens e aumentou a dedicada à prestação de serviços. Diminuiu a fração da população ocupada em estabelecimentos e aumentou a ocupada por conta própria e no serviço doméstico remunerado. No emprego em estabelecimentos, diminuiu a fração dos que trabalham em órgãos públicos e grandes empresas e aumentou a dos empregados em empresas pequenas, mudança esta que foi acompanhada da redução no peso dos empregados sob proteção da CLT ou do Estatuto dos Servidores Públicos e da ampliação da fração dos empregados sem carteira, que trabalham sem qualquer proteção legal.

Apesar de algumas das recentes mudanças na composição setorial das ocupações apontarem na mesma direção do verificado nos países desenvolvidos, no Brasil continuam relativamente poucas as pessoas ocupadas em saúde, serviços de apoio às empresas, imóveis e finanças, e pesa muito a ocupação das pessoas em

serviços pessoais e domésticos, de reparação e em pequenas construções. Em praticamente todos os setores de atividade o peso dos empregados sob proteção da CLT e do Estatuto dos Servidores Públicos diminuiu, aumentando a participação de trabalhadores por conta própria e de empregados sem carteira de trabalho.

O perfil setorial dessas diferentes posições na ocupação mostrou, entretanto, algumas pequenas alterações. No emprego formalizado e protegido por lei, diminuiu a participação das entidades financeiras, das empresas industriais e da construção civil e aumentou a participação do pessoal de comércio, administração pública, saúde, educação e serviços de apoio às empresas, incluindo limpeza e segurança. O grosso dos empregados protegidos por lei, no entanto, continua na indústria, no comércio, na administração pública e na educação. Já na geração de empregos não protegidos por lei, caiu a participação da indústria e aumentou a da construção, da educação e dos serviços de apoio às empresas; mas os principais setores a gerar empregos sem carteira continuam sendo indústria, comércio e construção. Finalmente, no perfil setorial do trabalhador por conta própria, diminuiu a prestação de serviços e aumentou a construção, mas os principais setores continuam sendo serviços, comércio e pequenas construções.

As modificações apontadas no tipo de ocupação das pessoas foram acompanhadas de mudanças na sua distribuição por faixa de rendimento. Diminuiu a proporção de pessoas ocupadas com rendimento próximo da média e aumentou a fração dos que têm rendimento mais baixo, fazendo a média diminuir mais do que a mediana, enquanto as diferenças entre todos os rendimentos entre si também diminuíram mais do que o rendimento médio, tornando menos desigual a renda dos trabalhadores, tal como medido pelo índice de Gini.

O poder de compra da renda do trabalho em geral não pôde usufruir da queda no ritmo da inflação porque esta foi acompanhada do descaso das autoridades com a evolução da renda do trabalho, e os movimentos de eliminação e criação de empregos tiveram um saldo líquido desfavorável ao poder de barganha dos diferentes grupos de trabalhadores.

As condições de operação da economia brasileira modificaram-se novamente no final da década de 1990, ao diminuir substancialmente a entrada de recursos provenientes do exterior. O mercado financeiro internacional foi abalado pela sucessão de crises financeiras em países emergentes: no México em 1994-1995, em vários países da Ásia em 1997 e na Rússia em 1998. A interrupção do afluxo de recursos para o Brasil tornou impossível continuar cobrindo o *déficit* de conta-corrente do balanço de pagamentos, e o real foi desvalorizado no começo de 1999, inaugurando a etapa hoje vivida pela economia brasileira e seu mercado de trabalho.

Referências bibliográficas

- BALTAR, P. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90. In: PRONI, M.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Ed. Unesp, 2003.
- BALTAR, P.; HENRIQUE, W. Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A.; MATTOSO, J.; SIQUEIRA NETO, J. F.; OLIVEIRA, M. A. de. (Org.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século XX*. São Paulo: Scritta, 1994.
- BELLUZZO, L.G.; GOMES DE ALMEIDA, J. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.
- CEPAL. *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 1989.
- IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: 1990.
- LESSA, C. *O Rio de todos os Brasís*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.
- MARTINE, G.; GARCIA, R. *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Ed. Caetés, 1987.
- MEDEIROS, C. Industrialização e regime salarial nos anos 60 e 70. *Economia e Sociedade*, Campinas, IE-Unicamp, n. 2, 1993.
- THUROW, L. *Generating inequality: mechanisms of distribution in the US economy*. New York: Basic Books Inc, 1975.

EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E SIGNIFICADO DA RECUPERAÇÃO DO EMPREGO FORMAL NOS ANOS RECENTES

Paulo Baltar
Amilton Moretto
Anselmo Santos
José Dari Krein¹

Este artigo trata da evolução do mercado de trabalho e da recuperação do emprego na economia brasileira após a desvalorização cambial de 1999. Apesar da modesta redução na taxa de desemprego, chama a atenção, particularmente, o crescimento do emprego formal, revertendo a tendência observada ao longo de toda a década de 1990, quando diminuiu a participação dessa forma de inserção no conjunto da estrutura ocupacional. Os indicadores do mercado de trabalho mostram que os maus resultados dos anos 1990 pouco se modificaram, mas os dados sugerem ter havido uma inflexão nos desempenhos da economia e do mercado de trabalho após a desvalorização do real e, especialmente, desde 2003, com o intenso crescimento do comércio mundial. A inflexão do mercado de trabalho fica patente na maior elasticidade da ocupação não-agrícola diante do crescimento do PIB e na ampliação da formalização dos vínculos de emprego.

Destaca-se a presença de dois movimentos concomitantes implícitos no bom desempenho do emprego formal. O primeiro foi a ampliação mais intensa dos postos de trabalho *vis-à-vis* o ritmo de expansão do PIB. O segundo foi a maior concentração desses postos de trabalho em estabelecimentos mais organizados, onde é maior a tendência de formalização dos vínculos de emprego. O intenso crescimento do emprego formal no período pós-1999 foi a resultante desses dois movimentos.

Na explicação desses movimentos, destacam-se duas ordens de fatores de natureza diferente, embora inter-relacionados: i) as mudanças nas condições de

1. Professores do Instituto de Economia e pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP. Os autores agradecem as contribuições de Magda Biavaschi, especialmente nos aspectos relacionados à Justiça do Trabalho.

operação da economia brasileira e, ii) o posicionamento das instituições públicas com respeito à sua responsabilidade na imposição do cumprimento das leis trabalhistas.

Além desta, o artigo divide-se em outras quatro seções. Na seção 2, realiza-se uma breve sistematização da evolução da economia brasileira e do mercado de trabalho na década de 1990, com o objetivo de apresentar um conjunto de características do mercado de trabalho brasileiro, que foi significativamente alterado após a desvalorização de 1999. Na seção 3 é analisada a evolução do mercado de trabalho no período 1999-2005, com ênfase nos impactos da expansão da ocupação, na reduzida queda do desemprego e em alguns aspectos que caracterizaram um quadro de significativas modificações do mercado de trabalho brasileiro, em especial daqueles associados à reversão da dinâmica do emprego formal. Na seção 4, trata-se da postura do Estado em relação à regulamentação do trabalho, especialmente em relação à fiscalização do registro em carteira de trabalho e do posicionamento da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho sobre responsabilidades de débitos trabalhistas em contratos de terceirização de atividades. Na seção 5 são feitas as considerações finais.

2 Mercado de trabalho na década de 1990: desemprego elevado e desestruturação

O mercado de trabalho brasileiro foi profunda e negativamente afetado pelas alterações que ocorreram na economia brasileira ao longo da década de 1990 (MATTOZO; BALTAR, 1997; BALTAR, 2003; POCHMANN, 1999; DIEESE, 2001). A maneira como o País adentrou à nova ordem internacional e a gestão da política macroeconômica foram particularmente desfavoráveis ao crescimento econômico e ao desempenho do mercado de trabalho. Após uma década de ajuste exportador para o pagamento da dívida externa, em que o país praticamente apenas pôde importar petróleo, nos governos Collor e FHC assistiu-se a uma liberalização indiscriminada das importações, sem exigência de contrapartida dos parceiros comerciais, que levou a um elevado *déficit* em corrente e a um novo ciclo de endividamento externo da economia brasileira.

A abertura comercial foi intensificada no segundo semestre de 1994, momento em que foi também promovida a sobrevalorização da moeda nacional e a livre entrada de capitais. Essa situação ajudou a baixar a inflação, favoreceu ganhos de capital para quem teve acesso ao dinheiro estrangeiro, mas agravou sobremaneira a competição com os produtos importados, prejudicando a produ-

ção local. O baixo preço da moeda estrangeira foi mantido por meia década, por meio de elevadas taxas de juros, em prejuízo de todos os que dependiam do crédito em moeda nacional, a começar pelo próprio Governo. Com a elevada taxa de juros, a venda indiscriminada do patrimônio do Estado não impediu o aumento desproporcional da dívida pública. Imobilizado pela precariedade das finanças públicas e sem o apoio das empresas estatais privatizadas, o Estado brasileiro perdeu a capacidade de coordenação dos investimentos necessários ao crescimento da economia.

O fraco desempenho do PIB e o *déficit* no Comércio Exterior, durante a maior parte da década de 1990, tornaram evidente a desastrada forma de inserção internacional, numa ordem marcada pela instabilidade econômico-financeira e pelo acirramento da concorrência internacional. O PIB brasileiro de 1999 foi apenas 19,5% superior ao de 1989, diante de um aumento da população de 16,3%, resultando praticamente na estagnação do PIB *per capita* (somente 2,8% em 10 anos). As exportações passaram de US\$ 34,4 bilhões, em 1989, para apenas US\$ 48,0 bilhões, em 1999: um crescimento de 39,5%, ou 3,4% ao ano, muito aquém da intensidade da ampliação do total do comércio mundial (Tabela 1). Já as importações, mais que dobraram (de US\$ 18,3 para US\$ 49,2 bilhões). No melhor momento do desempenho da economia na década, entre 1993 e 1997, o PIB aumentou num ritmo médio anual de 4,0%, mas enquanto as exportações cresceram 37% (de US\$ 38,6 para US\$ 53,0 bilhões), as importações aumentaram 136% (de US\$ 25,3 para US\$ 59,7 bilhões).

As repercussões negativas sobre o mercado de trabalho da inadequada inserção internacional da economia brasileira manifestaram-se por meio da lenta expansão do emprego e elevação do desemprego, nas condições de atividade da população e no tipo de ocupação das pessoas. O estreitamento do mercado de trabalho na década de 1990 dificultou fortemente a entrada do adolescente e do jovem na atividade econômica. Entre os homens de 15 a 20 anos de idade, a taxa de participação diminuiu de 71,7%, em 1992, para 60,9%, em 1999². Entretanto, o crescimento da população economicamente ativa continuou intenso, em decorrência do aumento da participação das mulheres adultas na atividade

2. O menor interesse dos jovens em buscar um emprego remunerado não foi simplesmente uma opção por prolongar a vida de estudante, preparando-se para uma entrada mais conveniente no mercado de trabalho. Entre aqueles que continuaram insistindo na busca de um emprego remunerado, o desemprego aumentou de 11,9% para 20,1% entre 1992 e 1999, ao mesmo tempo em que a proporção de ocupados entre os homens de 15 a 20 anos de idade caiu de 63,2% para 48,6%. Assim, no caso dos jovens, o estreitamento do mercado de trabalho não ficou somente no pronunciado aumento da taxa de desemprego: manifestou-se na profunda queda da taxa de participação.

econômica³. Desse modo, o crescimento da população ativa continuou muito intenso, modificando-se também o seu perfil em termos de idade e sexo, aumentando o peso das pessoas adultas, especialmente as do sexo feminino.

TABELA 1 Variação média da atividade da economia brasileira, comércio externo e ocupação
Região Metropolitana de São Paulo – 1989-2004

Períodos	Em porcentagem				
	PIB	Indústria	Exportação	Importação	Ocupação
1989-90	-4,4	-8,2	-8,7	13,1	-1,3
1990-91	1,0	0,3	0,6	1,4	2,0
1991-92	-0,5	-4,2	13,3	-1,9	-2,4
1992-93	4,9	7,0	7,8	22,8	3,7
1993-94	5,9	6,7	12,7	30,8	0,5
1994-95	4,2	1,9	6,9	51,1	3,8
1995-96	2,7	3,3	2,6	6,6	1,8
1996-97	3,3	4,6	11,1	12,0	1,0
1997-98	0,1	-1,0	-3,6	-3,4	-1,3
1998-99	0,8	-2,2	-6,1	-14,7	1,9
1999-00	4,4	4,8	14,8	13,4	5,1
2000-01	1,3	-0,5	5,6	-0,4	1,8
2001-02	1,9	2,6	3,8	-15,1	2,1
2002-03	0,5	0,1	21,0	2,3	-0,6
2003-04	4,9	6,2	32,0	30,0	4,1

Fonte: Indicadores DIESP. Elaboração própria.

O desempenho da economia, entretanto, não foi capaz de gerar oportunidades de ocupação suficientes para incorporar o acréscimo no contingente da população ativa. Assim, a taxa de desemprego, que era inferior a 5% em 1989, aumentou até o final da década (7,2% em 1992, 8,4% em 1997 e 10,4% em

3. Entre 1992 e 1999, a taxa de participação na atividade econômica das mulheres de 25 a 59 anos de idade cresceu de 53,4% para 59,0%. Parte desse crescimento correspondeu a um maior desemprego dessa parcela da população, que aumentou de 6,5% para 9,9% da PEA. Também aumentou a proporção de mulheres ocupadas com 25 a 59 anos de idade (de 49,9% para 53,2%). Com isso, elevou-se o peso das mulheres no total de adultos ocupados de 37,5% para 40,0%. Esse aumento foi muito expressivo, pois a população adulta continuou apresentando um forte crescimento vegetativo, e os homens dessa faixa etária caracterizam-se pela alta participação na atividade econômica e pela baixa taxa de desemprego.

1999). Apesar de o desemprego atingir todos os segmentos da população, sua ampliação foi mais intensa entre os jovens e as mulheres adultas.

O crescimento da ocupação num ritmo insuficiente para absorver todo o aumento da população ativa não foi a única manifestação das repercussões negativas sobre o mercado de trabalho resultante da inserção internacional inadequada da economia brasileira durante os anos 1990. Mudanças importantes também ocorreram no tipo de ocupação. Essas mudanças admitem uma avaliação negativa e podem ser associadas ao mau desempenho da economia.

Assim, o emprego na agropecuária diminuiu, apesar desse setor de atividade ter apresentado o melhor desempenho da década de 1990 em termos de ampliação da produção. Alterações na composição da produção por tipo de produto e aumentos da produtividade impediram que o aumento da produção agropecuária ampliasse as oportunidades de emprego nesse setor. A queda do emprego em setores que aumentam significativamente a produção e a produtividade não merece uma avaliação negativa em si mesma. Mas a força de trabalho não absorvida pela agropecuária teve de procurar ocupação no setor não-agrícola, onde a ampliação da produção não foi tão substancial. A ocupação aumentou no conjunto das atividades não-agrícolas, mas num ritmo muito menor que no passado, menor até que o ritmo observado na década de 1980, quando a crise da dívida externa foi acompanhada pelo colapso da economia brasileira, interrompendo uma trajetória de intenso e prolongado crescimento do PIB.

Nas atividades não-agrícolas manteve-se o fraco desempenho da produção nos anos 1990, e com um agravante: os setores com produtos suscetíveis ao comércio com outros países, à exportação ou importação, reduziram a capacidade de geração de emprego e renda, afetados negativamente pela maneira como o país se inseriu na globalização. Em particular, isso provocou uma significativa redução do emprego nas grandes empresas da indústria de transformação, da construção civil, dos serviços de utilidade pública, das finanças e dos transportes. Uma parcela dessa diminuição foi provocada pela intensificação dos processos de terceirização de atividades, que elevou expressivamente o emprego nas pequenas e médias empresas e o trabalho por conta própria (SANTOS, 2006). Outra parcela deveu-se ao processo de reorganização produtiva das empresas, expostas à maior concorrência externa.

O crescimento do emprego também foi expressivo no comércio, nos serviços auxiliares da atividade econômica, na administração pública, nas atividades sociais, na educação, saúde, assistência e previdência social. O crescimento do emprego total em estabelecimentos não-agrícolas, entretanto, foi pequeno, ficando muito aquém da ampliação do emprego no serviço doméstico remunera-

do e do trabalho por conta própria, e o número de empregadores não-agrícolas cresceu expressivamente com a proliferação das empresas médias e pequenas. Essas mudanças na composição das oportunidades para ocupar a PEA em atividades não-agrícolas provocaram uma forte redução na proporção dos empregos formalizados em estabelecimentos, regulamentados pela CLT ou pelos estatutos dos servidores públicos. Ao mesmo tempo, cresceu a participação do emprego doméstico remunerado, do trabalho por conta própria e do emprego não formalizado em estabelecimentos – que é predominante nas pequenas e médias empresas.

Em resumo, nos anos 1990, o crescimento da ocupação foi insuficiente para absorver a ampliação da população ativa. Esse fato não somente dificultou a entrada do jovem no mercado de trabalho e aumentou fortemente o desemprego, como também alterou, desfavoravelmente aos trabalhadores, a composição das oportunidades de emprego, reduzindo o peso das grandes empresas e aumentando a participação do emprego não formalizado em pequenas e médias empresas, do serviço doméstico remunerado e do trabalho por conta própria, aspectos que conformaram uma profunda desestruturação do mercado de trabalho brasileiro.

3

Mercado de trabalho no início do século XXI: um novo contexto

A partir da desvalorização cambial do início de 1999, o quadro que caracterizou uma forte elevação do desemprego e uma profunda desestruturação do mercado de trabalho brasileiro vem se modificando. A desvalorização cambial, em 1999, e o excepcional desempenho do comércio mundial, desde 2003, colaboraram para ampliar substancialmente as exportações brasileiras. No entanto, a política macroeconômica continuou com a prioridade de manter baixa a inflação, e o Poder Público manteve a passividade, sem agir para melhorar a qualidade da inserção internacional do País. A inflação e o crescimento do produto foram contidos, mas melhoraram bastante os resultados da balança comercial, com as exportações crescendo mais fortemente e as importações aumentando num ritmo menor do que nos anos 1990.

Apesar de um ritmo modesto de crescimento do PIB no início da presente década (2,7% ao ano, entre 2002 e 2004), o ritmo de expansão da ocupação foi mais do que o dobro do verificado no período 1993-97. As taxas de crescimento da ocupação total, da ocupação não-agrícola e do emprego formal mostraram-se mais vigorosas, comparativamente ao aumento do produ-

to, indicando a reversão da pequena elasticidade produto/emprego que prevaleceu na década de 1990. Ao contrário do que ocorreu nos anos 1990, não houve eliminação de empregos formais pela grande empresa no início da presente década. A Tabela 4 ilustra a baixa elasticidade do emprego nos anos 1990 e seu aumento depois de 1999⁴.

A expansão da ocupação foi resultado da expansão da ocupação não-agrícola. O desempenho da agricultura foi suficiente para interromper a queda da ocupação agrícola no período 2002-04 e, simultaneamente, a ocupação não-agrícola cresceu expressivamente, em ritmo análogo ao do produto do setor industrial. Entretanto, esse comportamento não foi suficiente para alterar substancialmente, após 1999, o quadro geral do mercado de trabalho brasileiro.

Mesmo com uma expressiva elevação da taxa de ocupação (relação entre o número de pessoas ocupadas e a população em idade ativa), de 51,5% (em 1999) para 53,6% (em 2004), com o que se aproximou dos 55,0% observados em 1989, os impactos em termos de redução do desemprego foram modestos.

TABELA 2 Taxas de desemprego
Brasil e Região Metropolitana de São Paulo –2000-2005

Anos	Em porcentagem	
	Brasil (PNAD)	RMSP (PED)
2000	-	17,6
2001	9,4	17,6
2002	9,2	19,0
2003	9,7	19,9
2004	8,9	18,7
2005	9,3	16,9

Fonte: IBGE. PNAD, Fundação Seade/Dicese. PED. Elaboração própria.

4. As informações deixam evidente que o desempenho do setor industrial continua fundamental para o crescimento do PIB. Além disso, mostram que, no período 1993-1997, o mau desempenho do mercado de trabalho esteve associado a um forte crescimento das importações e à ampliação das exportações em ritmo mais lento do que o da expansão do total do comércio mundial. Já entre os anos 2002 e 2004, o crescimento do setor industrial e do PIB ocorreu em ritmo mais lento, mas o crescimento das importações foi bem mais suave e as exportações cresceram no ritmo do comércio mundial total.

O maior ritmo de expansão da ocupação foi acompanhado de uma elevação da taxa de participação de 57,4% (em 1999) para 59,2% (em 2004). Ou seja, à medida que a ocupação se expandia, também aumentava a proporção de pessoas em idade ativa buscando uma ocupação no mercado de trabalho, com o que a taxa de desemprego apresentava um ritmo de queda mais reduzido⁵. A taxa de desemprego da PNAD reduziu-se muito pouco: de 9,4% em 2001, para 8,9% em 2004⁶. Em 2005, entretanto, a taxa de desemprego do conjunto do país elevou-se para o mesmo patamar de 2001 (9,3%), mantendo-se, portanto, num patamar muito acima do observado no final dos anos 1980, de cerca de 4% a 5%. A taxa de desemprego da Região Metropolitana de São Paulo também apresentou uma leve redução: alcançava 17,6% em 2000 e 2001, caindo para 16,9% somente em 2005, já que no período 2002-04 seu patamar estava mais elevado do que no início da década (Tabela 2).

A taxa de desemprego metropolitana, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE), passou de 12,9% em março de 2002 para 10,8% em março de 2005 (Tabela 3)⁷. Entre março de 2002 e de 2005, o desemprego reduziu-se mais fortemente entre os homens (-22%) do que entre as mulheres (-11,6%); entre adultos de 50 anos ou mais (-23,6%) e entre as pessoas com idade entre 25 e 49 anos (-17,2%) do que entre jovens de 18 a 24 anos (-4,7%); entre as pessoas sem instrução ou com menos de oito anos de estudo (-22,7%) e para as pessoas com 8 a 10 anos de estudo (-15,9%), do que para as pessoas com 11 anos ou mais de estudo (-8,2%), entre os principais responsáveis pela família (-20%) do que entre os outros membros da família (-15,5%).

Enfim, para que a taxa de desemprego possa apresentar uma sensível e mais generalizada redução, num contexto de elevação da ocupação e aumento da taxa de participação, será necessário que a atividade econômica cresça mais intensamente, pois nada indica que o salto observado na elasticidade produto/emprego, observado nesse período, será reproduzido nos próximos anos.

Entretanto, mesmo não tendo resultado numa expressiva redução do desemprego, o maior ritmo de expansão das ocupações não-agrícolas nos primeiros anos da década de 2000 teve impactos positivos sobre a estrutura

5. Nesse sentido, o comportamento da taxa de ocupação é um indicador mais adequado para expressar a recuperação do mercado de trabalho.

6. Entre 2001 e 2005, a taxa de desemprego da PNAD apontou uma redução muito maior.

7. Com exceção de dezembro de 2005, a taxa mensal de desemprego metropolitana também se manteve acima de 9% até outubro de 2006. Em março de 2006 ainda era superior a 10,0%. Cf. Pesquisa Mensal de Emprego - Séries Históricas (IBGE, 2006).

ocupacional. Esta foi fortemente influenciada pela expansão do emprego assalariado no setor formal, que se expandiu num ritmo anual (4,8%) muito superior ao do PIB (2,7%), do conjunto dos ocupados (2,4%) e do total da ocupação não-agrícola (2,9%). O emprego sem carteira de trabalho assinada, o trabalho por conta própria e o trabalho doméstico apresentaram um ritmo de expansão menor do que a expansão do PIB e menos da metade do ritmo de expansão do emprego formal no período 2002-04. Em geral, apresentaram também uma expansão num ritmo inferior ao crescimento do conjunto dos ocupados, com exceção do trabalho doméstico, que apresentou um ritmo semelhante de expansão (Tabela 4)⁸. No período 1993-97, a expansão desses tipos de ocupação precária ocorreu num ritmo superior à expansão do conjunto dos ocupados. Assim, observa-se que a expansão da ocupação no período 2002-04 foi muito influenciada pela expansão da ocupação não-agrícola e do emprego formal.

O contraste entre o maior crescimento do emprego formal e o menor ritmo de expansão das outras posições na ocupação sugere que a retomada do merca-

TABELA 3 Taxas de desemprego, por sexo, faixa etária, anos de estudo e condições na família
Regiões Metropolitanas¹ – 2002-2005

Em porcentagem

Anos	Total	Sexo		Faixa etária			Anos de estudo			Condição na família	
		Masc.	Fem.	18 a 24 anos	25 a 49 anos	50 anos ou mais	Menos de 8 anos	8 a 10 anos	11 anos ou mais	Principal responsável pela família	Outros membros da família
2002	12,9	10,9	15,5	23,5	9,9	5,5	12,8	17,0	11,0	8,0	17,4
2003	12,1	9,8	15,0	22,8	9,1	5,5	11,7	15,8	10,8	7,5	15,0
2004	12,8	10,1	16,1	24,4	9,6	5,2	11,5	17,9	11,6	7,1	17,8
2005	10,8	8,5	13,7	22,4	8,2	4,2	9,9	14,3	10,1	6,4	14,7

Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego. Séries Históricas.

(1) Refere-se ao total das seis Regiões Metropolitanas: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Salvador.

8. O trabalho não remunerado, que já vinha apresentando um ritmo de redução absoluta no período 1993-97 (-4,1%), apresentou uma queda ainda mais profunda no período 2002-04 (-12,8%). O número de empregadores, que vinha crescendo no período 1993-97 (6,0%), manteve-se no mesmo patamar no período 2002-04. Esses movimentos também apontam para um estancamento do processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro.

do de trabalho brasileiro ocorreu com um peso crescente do emprego nas empresas médias e grandes, sendo acompanhada de maior formalização.

A expansão do emprego assalariado formal ocorreu num contexto de interrupção do forte aumento do número de estabelecimentos — observado no

TABELA 4 Taxa de variação anual da atividade econômica e da ocupação
Brasil – 1993-2004

Indicadores	Em porcentagem	
	1993-1997	2002-2004
PIB	4,0	2,7
Indústria	4,1	3,1
Agropecuária	2,9	4,9
Exportação	8,3	26,4
Importação	23,9	15,3
Ocupação	1,1	2,4
Agrícola	-9,8	-0,1
Não-agrícola	2,2	2,9
Formal	1,1	4,8
Não-formal	2,9	2,1
Trabalhador Doméstico	3,6	2,4
Conta-própria	3,1	1,7
Empregador	6,0	-0,1
Não Remunerado	-4,1	-12,8

Fonte: Indicadores DIESP; IBGE/PNAD. Elaboração própria.

período 1993-97 —, e o emprego em estabelecimentos cresceu num ritmo (4,0% a.a.) significativamente maior do que o conjunto das ocupações não-agrícolas (2,9% a.a.). No entanto, essa desproporção entre os ritmos de crescimento pouco modificou o peso do emprego em estabelecimentos no total da ocupação não-agrícola, que se elevou de 61,7% para 63,1% (Tabela 5). Contudo, 85% do total de ocupações não-agrícolas geradas (3,7 milhões), ou seja, mais de 3 milhões, foram empregos gerados em estabelecimentos. Assim, embora o grau de formalização tenha aumentado pouco, passando de 70,1% para 71,2%, ocorreu um expressivo acréscimo do emprego em estabelecimentos com vínculos formalizados segundo a-CLT ou o Estatuto do Servidor Público, cujo ritmo de expansão foi ainda maior nos grandes estabelecimentos.

Os dados da RAIS para o período 2002-2004 permitem averiguar a distribuição do emprego segundo o tamanho do estabelecimento (Tabela 6). Esses

TABELA 5 Distribuição setorial da ocupação não-agrícola e participação do emprego em estabelecimento
Brasil – 2002-2004

Setor de Atividade	Em porcentagem			
	Ocupados		Emprego em Estabelecimento	
	2002	2004	2002	2004
Total	100,0	100,0	61,7	63,1
Outra Indústria	0,9	1,0	89,5	91,4
Indústria de Transformação	17,1	17,5	74,6	76,2
Construção Civil	8,8	7,9	50,2	51,2
Comércio e Reparação	21,6	21,9	54,4	55,7
Alojamento e Alimentação	4,6	4,5	52,9	55,0
Transporte e Comunicação	6,0	5,9	64,5	66,0
Administração Pública	6,2	6,3	99,8	99,9
Educação, Saúde e S. Social	11,3	11,1	90,0	90,9
Serviço Doméstico	9,8	9,7	-	-
Outro Serviço Social e Pessoal	5,0	5,2	56,1	58,4
Outra Atividade	8,4	8,7	77,5	77,5
Atividade Não Declarada	0,3	0,3	20,9	18,1

Fonte: MTE/RAIS; IBGE/PNAD. Elaboração própria.

dados indicam que o ritmo de crescimento do emprego foi tanto mais intenso quanto maior o tamanho do estabelecimento. A distribuição do emprego por tamanho do estabelecimento, não obstante, pouco se modificou. Os estabelecimentos de tamanho pequeno (menos de 50 empregados) continuaram respondendo por 55% do emprego e os de grande porte (500 ou mais empregados) somente por 25%. Considerando que praticamente todo o emprego não-formal é gerado nos estabelecimentos com menos de 50 empregados, verifica-se que neles o crescimento do emprego formal foi maior do que o do emprego sem registro em carteira⁹. Todavia, o grau de formalização dos vínculos de emprego

9. Na composição da ampliação do emprego em estabelecimentos, destacam-se os de tamanho pequeno, onde ocorreram 47,5% do aumento desse tipo de emprego. Nessa classe de tamanho, 2/3 dos novos empregos tiveram vínculos formalizados e 1/3 foi constituído de empregos sem carteira de trabalho. O aumento do emprego formal em estabelecimentos de tamanho pequeno correspondeu a 31% do aumento total de empregos em estabelecimentos e 37% do aumento do emprego formal. Já a ampliação do emprego nos estabelecimentos de grande tamanho, correspondeu a 32% do aumento total do emprego em estabelecimentos e a 38% do aumento do emprego formal. Assim, estabelecimentos de todo tamanho ampliaram a geração de empregos formais entre 2002 e 2004, até mesmo os de tamanho pequeno, que no último ano mencionado responderam por 37% do total de empregos formais em estabelecimentos.

TABELA 0 Crescimento do emprego formal, segundo setor de atividade
Brasil - 2002-2004

Setor de Atividade	Crescimento 2002-2004			Composição 2004			Total	Em porcentagem
	Menos de 50	De 50 a 500	Mais de 500 ou 500 ou mais	Menos de 50	De 50 a 500	Mais de 500 ou 500 ou mais		
Total	4,5	3,9	4,9	37,0	28,0	35,0	100,0	
Atividades Imobiliárias	1,9	5,9	22,7	88,0	11,0	1,0	1,8	
Comércio Reparação Veículos	6,4	5,3	57,5	85,0	15,0	0,0	2,7	
Comércio Varejo	6,7	10,4	22,5	78,0	20,0	2,0	12,9	
Alojamento e Alimentação	5,7	4,3	3,1	76,0	19,0	5,0	3,2	
Comércio Atacado	7,1	11,3	8,1	63,0	33,0	4,0	3,0	
Prods Minerais Não-Metálicos	1,6	0,9	8,8	53,0	38,0	9,0	1,0	
Madeira e Móveis	1,1	5,0	13,0	51,0	40,0	9,0	1,8	
Atividades Associativas e Recreativas	4,0	4,8	2,5	53,0	32,0	15,0	4,0	
Têxtil e Vestuário	4,5	6,6	-2,2	45,0	39,0	16,0	2,6	
Construção Civil	-3,7	0,2	8,9	42,0	42,0	16,0	3,7	
Celulose Papel e Gráfica	3,6	1,8	3,7	39,0	44,0	17,0	1,1	
Borracha, Plástico e Fumo	5,4	6,5	12,2	33,0	52,0	15,0	1,1	
Instituições Financeiras	1,9	-2,7	3,0	55,0	24,0	21,0	2,0	
Metalurgia	5,6	10,8	5,7	39,0	39,0	22,0	2,0	
Educação	3,9	4,8	7,0	39,0	38,0	23,0	3,3	
Extração Mineral	3,5	9,9	8,6	38,0	33,0	29,0	0,5	
Transporte e Comunicação	6,5	3,9	-1,8	34,0	38,0	28,0	5,3	
Mecânica	2,0	6,3	13,9	31,0	41,0	28,0	1,1	
Material Elétrico e Comum.	3,2	7,6	15,3	25,0	45,0	30,0	0,9	
Química	5,2	2,8	14,6	21,0	50,0	29,0	1,3	
Saúde e Serviço Social	0,2	1,3	7,1	33,0	33,0	34,0	4,0	
Serviços às Empresas	3,2	2,0	8,6	28,0	35,0	37,0	9,5	
Couro e Artefatos de Couro	6,7	7,1	12,1	22,0	42,0	36,0	1,3	
Alimentos e Bebidas	4,9	2,9	15,6	23,0	33,0	44,0	3,8	
Utilidade Pública	-2,7	-2,5	6,2	13,0	30,0	57,0	1,1	
Material de Transporte	-2,2	6,7	13,9	11,0	28,0	61,0	1,3	
Administração Pública	0,7	0,2	2,6	1,0	17,0	82,0	23,7	

Fonte: MTE/RAIS. Elaboração própria.

nesses estabelecimentos pouco se modificou nesses dois anos, passando de 47,0% para 48,2%.

Esses dados mostram que foi muito intenso e generalizado o aumento do emprego entre 2002 e 2004, destacando-se os estabelecimentos de grande porte, que tinham encolhido fortemente na década anterior, com a reestruturação da economia¹⁰. Esta eliminou muitos empregos e fez com que, nos momentos de crescimento econômico, fossem gerados relativamente poucos empregos, particularmente nos estabelecimentos de grande porte. Estão implícitos, nesse movimento, os efeitos da intensa reestruturação produtiva e a importação de produtos manufaturados desproporcional à evolução das exportações, cobertas por entrada de capital, prevalecendo altas taxas de juros e baixo preço do dólar.

As taxas de juros continuaram muito altas, mas o maior preço do dólar, desde 1999, e o melhor desempenho do comércio mundial, desde 2003, permitiram que a elevada atividade econômica de 2004 gerasse mais empregos, mesmo em estabelecimentos de grande tamanho. Assim, entre 2002 e 2004, para um crescimento médio anual do PIB e do produto do setor industrial de 2,7% e 3,1%, o emprego da RAIS cresceu a 4,5% ao ano no total, e a 4,9% ao ano nos estabelecimentos de grande porte (Tabela 7).

Em termos da composição setorial, verifica-se que a ocupação e o emprego em estabelecimentos pouco se modificaram entre 2002 e 2004. Já os aumentos do peso do emprego em estabelecimentos na ocupação total e do grau de formalização desses empregos, embora pequenos, foram generalizados (Tabela 8).

Assim, a participação dos setores que ampliaram o peso do emprego no total da ocupação não-agrícola e do emprego formalizado (outras atividades industriais, extração mineral e serviços de utilidade pública, indústria de transformação, administração pública, educação, saúde e serviços sociais e outras atividades, ou seja, intermediação financeira, incorporação, comércio e administração de imóveis, serviços profissionais e de apoio às empresas), passou de 49,9% para 50,5%, enquanto a participação do conjunto dos

10. O crescimento do emprego em estabelecimentos de grande tamanho foi intenso em praticamente todos os setores de atividade no período 2002-2004. As exceções foram transporte e comunicações e indústria têxtil e do vestuário, em que o emprego em estabelecimentos de grande porte chegou a diminuir, e no setor público e em atividades associativas, recreativas, esportivas e de serviço pessoal, em que o emprego nos estabelecimentos de grande tamanho cresceu em ritmo inferior a 3% ao ano. Já a evolução do emprego nos estabelecimentos de tamanho pequeno foi, setorialmente, muito mais variada.

TABELA 7 Distribuição e taxa de crescimento do emprego, segundo tamanho de estabelecimento
Brasil – 2002-2004

Em porcentagem

Tamanho do Estabelecimento	Distribuição		Taxa de Crescimento		
	2002	2004	Formal	Não-Formal	Total
Total	100,0	100,0	4,5	2,1	3,8
Menos de 50	55,6	55,0	4,5	2,1	3,3
De 50 a 500	20,0	20,0	3,9	-	3,9
500 ou Mais	24,4	25,0	4,9	-	4,9

Fonte: MTE/RAIS, IBGE/PNAD. Elaboração própria.

setores que ampliaram o grau de formalização passou de 65,3% para 65,5% no mesmo período.

Deve-se destacar que a recente recuperação do mercado de trabalho não envolveu a construção civil, cuja participação foi reduzida tanto no total da ocupação não-agrícola (de 8,8% para 7,9%), como no conjunto de empregos em estabelecimentos — de 7,1% para 6,4% (Tabela 6).

TABELA 8 Distribuição setorial do emprego de estabelecimento e grau de formalização do vínculo de emprego
Brasil – 2002-2004

Em porcentagem

Setor de Atividade	Empregados		Grau de Formalização	
	2002	2004	2002	2004
Total	100,0	100,0	70,1	71,2
Outra Indústria	1,3	1,5	82,5	85,3
Indústria de Transformação	20,6	21,2	76,1	78,3
Construção Civil	7,1	6,4	44,6	45,2
Comércio e Reparação	19,0	19,3	63,9	64,9
Alojamento e Alimentação	4,0	3,9	58,4	57,2
Transporte e Comunicação	6,2	6,1	73,6	74,9
Administração Pública	10,1	10,0	78,8	79,3
Educação, Saúde e S. Social	16,5	16,0	78,8	78,8
Outro Serviço Social e Pessoal	4,5	4,8	45,1	45,4
Outra Atividade	10,6	10,7	76,3	77,7
Atividade Não Declarada	0,1	0,1	62,5	67,1

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração própria.

Uma retomada da construção civil contribuiria para acelerar a taxa de investimento, já que o investimento público em infra-estrutura e a ativação da construção residencial proporcionariam o horizonte necessário para aglutinar o investimento privado, consolidando um crescimento do PIB mais intenso e continuado.

4 O Estado e o cumprimento das leis do trabalho

A explicação para o crescimento do emprego formal está relacionada fundamentalmente à dinâmica econômica e do mercado de trabalho, como explicitado acima. Mas parte desse aumento na formalização se relaciona com o papel do Estado no período recente, por meio de três instituições públicas da área do trabalho: a Fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Justiça do Trabalho. O nível de emprego ou de ocupação e vários aspectos qualitativos dos postos de trabalho dependem da dinâmica da economia, mas muitos aspectos relativos às condições e relações de trabalho são também determinados pelas formas de regulação das instituições públicas presentes no mercado de trabalho.

O primeiro ponto a ser destacado é a fiscalização do MTE. O montante de trabalhadores registrados sob ação fiscal dobrou, entre 1999 e 2000, de 249.795 para 516.548. A partir de 2004, observa-se um novo salto, que contribuiu para que esse montante fosse elevado de 534 mil, em 2003, para 746 mil, em 2005 (Tabela 9). No que se refere à fiscalização, estes dados parecem refletir, principalmente, a adoção de metas de “produtividade” vinculadas à gratificação dos auditores fiscais, de acordo com um sistema de pontuação definido pelo MTE¹¹. A partir de 2004, o MTE estabeleceu o número de formalizações e o valor do FGTS arrecadado como principais critérios para a composição das metas¹². As mudanças na sistemática de fiscalização ampliaram as notificações dos auditores para regularização dos vínculos de emprego, e uma parcela expressiva das autuações passou a ser efetivada somente em casos de não regularização no período

11. A pontuação passou a ser dada por metas individuais e institucionais, cada uma tendo peso de 50% na gratificação do auditor fiscal. As individuais são as fiscalizações, as autuações e os resultados arrecadados por cada auditor. As institucionais são as metas estabelecidas para o conjunto da fiscalização no Brasil, correspondente a um número de formalização sob ação fiscal e a um valor arrecadado de FGTS. O cômputo das metas é mensal. A adoção de metas ocorreu num processo de reorganização do sistema de carreiras dos Auditores Fiscais do Trabalho (AFT). Sobre os detalhes desse sistema, ver www.sinait.org.br.

12. Cf. as Portarias nº 513 e 514/2004.

TABELA 9 Resultados da fiscalização do trabalho
Brasil – 1996-2005

Anos	Empresas fiscalizadas	Trabalhadores registrados sob ação fiscal (A)	Autos de Infração Lavrados	Trabalhadores Admitidos (B) (1)	Trabalhadores Desligados (2)	A / B (%)
1996	404.755	268.558	101.485			
1997	369.315	321.609	121.428			
1998	315.605	261.274	107.697			
1999	347.380	249.795	101.216	8.181.425	8.377.426	3,05
2000	353.617	525.253	95.828	9.668.132	9.010.536	5,43
2001	296.741	516.548	93.552	10.351.643	9.760.564	4,99
2002	304.254	555.454	92.988	9.812.379	9.049.965	5,66
2003	285.241	534.125	103.308	9.809.343	9.163.910	5,44
2004	302.905	708.957	100.413	11.296.496	9.773.320	6,27
2005	375.097	746.272	107.064	12.179.001	10.925.020	6,13

Fonte: MTE. Sistema Federal de Inspeção do Trabalho MTE/SFIT e CAGED.

(1) Número total de contratados no ano correspondente.

(2) Número total de desligados no ano correspondente.

definido pelo auditor. Esse processo permitiu que a elevação do montante de trabalhadores registrados sob ação fiscal aumentasse num contexto de redução absoluta e/ou relativa do número de autos de infração lavrados. Dessa forma, a maior formalização decorrente da ação fiscal foi compatível com a manutenção de um quadro reduzido de auditores fiscais, fato que contribuiu para que a média anual de empresas fiscalizadas fosse reduzida de 358 mil, no período 1996-2000, para 312 mil, no período 2001-2005.

Apesar da abertura de concurso público para a contratação de novos auditores fiscais nos últimos anos, o Brasil conta atualmente com cerca de 2.900 auditores fiscais do trabalho, pouco mais da metade dos cerca de 5 mil existentes no final dos anos 1970, quando a PEA era muito menor¹³. A prioridade absoluta do sistema de fiscalização à regularização do registro em carteira – principalmente motivada pela busca de maior arrecadação – e a manutenção de um reduzido quadro de auditores contribuíram para enfraquecer a fiscalização em outros aspectos, como nas questões associadas à saúde e à segurança do trabalho.

13. A Inglaterra, com um número menor de trabalhadores que o Brasil, conta atualmente com cerca de quatro mil auditores.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a adoção das novas regras de fiscalização coincidiu com o período em que governo FHC, após um acordo com o FMI, adotou uma rigorosa política de ajuste fiscal. As novas regras assentaram-se na busca de uma maior arrecadação de contribuições sociais, assim como a lógica liberal e a política de crescente *superávit* fiscal eram incompatíveis com a ampliação do quadro de auditores. Esse quadro, assim como a implementação de novas medidas – como a portaria 865/95¹⁴ – na área de fiscalização trabalhista do governo FHC, contribuiu para sucatear ainda mais o sistema de fiscalização, que passou a ser fortemente condicionado pelos interesses fiscais e pela lógica de desregulamentação do mercado e das relações de trabalho. A política de alcançar incrementos de arrecadação nas áreas previdenciária e tributária contribuiu para a formalização da relação de emprego e também para apresentar à sociedade estatísticas mais favoráveis da criação de empregos, em um contexto de política econômica restritiva e ortodoxa.

A contribuição da fiscalização pode ser observada tanto pelos seus impactos diretos na ampliação do número de registros, como, indiretamente, pelo seu efeito-demonstração. É difícil mensurar adequadamente, com os dados disponíveis, mesmo seus impactos diretos em termos de formalização dos vínculos trabalhistas. Os dados relativos à formalização sob ação fiscal não refletem necessariamente apenas a eficácia da fiscalização, mas podem oscilar em função de aspectos relacionados à rotatividade no emprego, ao maior ou menor ritmo de crescimento do emprego e sua concentração em setores/empresas com maior ou menor grau de estruturação, aspectos que também podem melhorar ou piorar os resultados de um determinado padrão de fiscalização. Tanto a maior contratação de trabalhadores em empresas pouco mais organizadas e mais fiscalizadas pode favorecer uma elevação da formalização sob a ação fiscal para um mesmo número de visitas e de fiscais, como a rotatividade pode contribuir para que uma parcela desses trabalhadores seja posteriormente substituída por trabalhadores sem carteira assinada.

Por outro lado, o efeito-demonstração influencia o comportamento dos agentes econômicos. A estratégia de fiscalizar determinados segmentos, regiões geográficas ou cidades pode levar outros empregadores a efetivar o registro como forma de evitar possíveis multas ou problemas na Justiça do Trabalho. Apesar das dificuldades em estimar mais precisamente a contribuição da ação fiscalizadora para a formalização, o fato de o número de trabalhadores registrados

14. A Portaria 865/95 dispensa os auditores de fiscalizar aspectos conflitantes entre contratos coletivos e legislação e, conseqüentemente, desestimula a aplicação de multa. A Portaria foi revogada em 2003.

sob a ação fiscal ter quase triplicado entre 1999 e 2005 não deixa dúvidas quanto à maior eficácia da fiscalização na promoção da regularização do registro de trabalhadores.

Apesar dos impactos positivos em termos de formalização dos vínculos de emprego, a estrutura de fiscalização trabalhista brasileira ainda é precária, as condições de trabalho não foram melhoradas e o número de auditores ainda é muito pequeno em relação ao tamanho do mercado de trabalho brasileiro e à enorme precariedade e ilegalidade existentes no mercado e nas relações de trabalho, aspectos que foram fortemente acentuados nos anos 1990. Apesar da crescente formalização sob ação fiscal e do incremento de políticas de combate ao trabalho infantil e escravo, o nível de descumprimento da legislação é muito grande, até mesmo com um contingente expressivo de trabalhadores sem registro em carteira e de contratações que burlam a legislação vigente, tais como; estágio, contrato temporário, cooperativas fraudulentas de mão-de-obra e contrato pessoa jurídica (PJ).

O segundo ponto a ser destacado é a ação do Ministério Público do Trabalho (MPT). Este, em diversas regiões do País, também tem cumprido o papel de combater a fraude trabalhista, contribuindo para formalizar a relação de emprego. A sua ação, que é complementar à fiscalização e tende a ser articulada com entidades sindicais em muitos lugares, tem combatido as “falsas” cooperativas de mão-de-obra, certas formas ilegais de terceirização, a contratação do trabalhador como pessoa jurídica, o trabalho-estágio irregular etc. Não há estatísticas para aferir a contribuição dessas ações, mas pode-se citar um exemplo que evidencia a sua importância: no interior do Estado de São Paulo, cresceu a formalização dos trabalhadores rurais nas lavouras de cana-de-açúcar e de laranja, processo que contou com uma importante contribuição do MPT, de organizações sindicais e da Justiça do Trabalho, caracterizando as cooperativas como fraudulentas e exigindo a regularização dos vínculos de emprego (GIMENEZ; BIAVASCHI; KREIN, 2002).

O terceiro ponto a destacar é o papel da Justiça do Trabalho. No período recente, prevalece, a partir do TST, uma orientação jurisprudencial que, pelo menos, responsabiliza subsidiariamente a empresa tomadora de serviços terceirizados. Algumas decisões de tribunais regionais vão além, reconhecendo a responsabilidade solidária e, em poucos casos, o vínculo direto entre o trabalhador e a empresa subcontratante. A legislação que regulamentou a terceirização data da década de 1970¹⁵. Entretanto, foi a partir de 1994 que a terceirização

15. A Lei n. 6.019/74, também denominada Lei do Trabalho Temporário.

se tornou um recurso utilizado com maior intensidade pelas empresas, crescendo em praticamente todos os setores¹⁶. Essa estratégia faz parte de um processo mais amplo, de busca de flexibilização das relações de trabalho, o que geralmente se traduz em maior precariedade do trabalho¹⁷.

Apesar de ser a forma de contratação flexível predominante no Brasil (MTE, 2006), a terceirização indiscriminada também gerou reação em diversas instituições públicas (na Fiscalização, no MPT e na Justiça do Trabalho). Particularmente no âmbito da Justiça do Trabalho, consolidou-se uma jurisprudência no sentido da responsabilidade subsidiária entre o tomador e a contratada em relação ao cumprimento da legislação trabalhista, segundo orientação contida na Súmula 331 do TST (inciso IV alterado pela resolução 96/2000, DJ 18.09.2000). Essa orientação, no entanto, não tem eliminado a forte controvérsia jurídica sobre o tema, existente na própria caracterização da relação de emprego entre os trabalhadores e o real beneficiário de sua força de trabalho e no que se refere às responsabilidades deste em relação aos créditos dos trabalhadores das subcontratadas.

Diante do posicionamento da Justiça do Trabalho, muitas empresas — especialmente as grandes — e órgãos públicos passaram a exigir o cumprimento da legislação trabalhista por parte das prestadoras de serviços, assim como dos demais compromissos previdenciários e fiscais. Esse foi também um dos motivos para que surgisse a Associação Brasileira de Terceirização, que se propõe a acompanhar e a expedir um certificado às terceirizadas sobre sua regulamentação legal, como garantia de segurança ao tomador do serviço. O certificado refere-se basicamente ao cumprimento da legislação trabalhista, previdenciária e fiscal¹⁸.

Outro exemplo é a prática, identificada em pesquisa sobre relações de trabalho, em *shopping centers* de Campinas, em que a administração faz um acompanhamento do cumprimento da legislação trabalhista das lojas e empresas localizadas em seu interior como forma de fugir de possíveis passivos trabalhistas futuros (NOGUEIRA JR., 2005). O mesmo procedimento está sendo adotado por

16. Apesar da legislação atual não permitir a contratação de empresas terceiras para as atividades fins da empresa, conforme enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho e a Portaria 3/98 do Ministério do Trabalho. Para tais atividades, é possível apenas a contratação temporária, recurso também muito utilizado que contribui para elevar a rotatividade da força de trabalho (LOPES 2004).

17. Segundo pesquisa do DIEESE, realizada em quarenta empresas do ABC, os trabalhadores terceirizados, em 72,5% dos casos, têm benefícios sociais inferiores aos concedidos pela empresa-cliente: em 67,5%, níveis salariais mais baixos. Além disso, as condições de trabalho são mais precárias no que se refere à saúde e à segurança e quanto à duração da jornada, freqüentemente mais extensa (DIEESE 1999, p. 37).

18. Para maiores informações ver: < <http://www.abte.com.br> > .

inúmeras empresas do segmento da construção civil, que já não contratam diretamente seus operários, mas tendem a repassar parte da obra a uma infinidade de outras empresas especializadas em cada etapa ou acabamento da construção. Há também muitos casos em que a empresa tomadora só libera o valor integral do contrato após a apresentação da certidão negativa de débitos previdenciários e da regulação do vínculo de emprego. Nesse sentido, cabe apontar que o índice de formalização de setores tipicamente terceirizados, tais como vigilância, asseio e conservação, está bastante acima do mercado geral de trabalho. Segundo pesquisa de Ikeda (2005), no setor da vigilância este índice aproxima-se de 90%.

Apesar de não ser possível dimensionar estatisticamente o peso da responsabilidade subsidiária no processo de formalização, pode-se afirmar que ela apresenta uma importante contribuição ao induzir os agentes econômicos a uma mudança de comportamento. Na mesma perspectiva, a partir de uma pesquisa sobre as demandas trabalhistas apresentadas às varas do trabalho no Rio de Janeiro, Cardoso (2003) mostra que, a partir de 1997, cresceu o pedido de reconhecimento da relação de emprego e o correspondente registro na carteira de trabalho, chegando a aparecer em 28,5% do total das demandas em 2001. Este fato revela uma crescente pressão da sociedade, especialmente por meio de suas entidades de classe, pela formalização. Modificações na estrutura etária e maior envelhecimento da população, ao lado do elevado grau de insegurança predominante no mercado de trabalho brasileiro, também são fatores que impulsionam a pressão de diversos segmentos sociais pelos seus direitos previdenciários, principalmente em contextos econômicos menos adversos, contribuindo para a formalização dos vínculos de emprego.

5 Considerações finais

As mudanças observadas na dinâmica econômica e no mercado de trabalho brasileiro após a desvalorização cambial de 1999 contribuíram para reverter a baixa elasticidade produto/emprego da década de 1990 — momento em que a abertura comercial e a relativa estagnação econômica contribuíram para um processo de expressiva eliminação de empregos. O maior ritmo de crescimento do emprego formal no período 1999-2005 não esteve associado a uma taxa média maior de crescimento econômico. A recuperação da ocupação e do emprego formal tem sido beneficiada pelo desempenho do comércio mundial, que estimulou excepcionalmente as exportações do País. Além disso, o movimento

mais intenso de reestruturação das empresas e eliminação de empregos ocorreu nos anos 1990, principalmente entre 1994 e 1998.

Nos últimos anos, o emprego voltou a crescer nos estabelecimentos de grande porte, nos quais é bem mais elevada a presença do emprego formal. Ao mesmo tempo, o crescimento do emprego formal foi reforçado pela elevação do emprego com carteira em estabelecimentos de pequeno porte. Apesar das mudanças ocorridas no período 1999-2005 provocarem efeitos positivos sobre a relação PIB/emprego formal, elas não foram, entretanto, suficientes para provocar melhorias expressivas no conjunto da estrutura ocupacional brasileira. Além disso, os efeitos positivos relativos à alteração na elasticidade produto/emprego tendem a ter impactos progressivamente menos importantes, cujos sinais já são apontados pelos dados relativos ao período 2004-2005, fato que pode ainda ser acentuado pela atual sobrevalorização da taxa de câmbio. Resultados semelhantes ou mais favoráveis, nos próximos anos, estarão cada vez mais dependentes de taxas mais elevadas de crescimento econômico.

O maior ritmo de crescimento do emprego formal e o crescimento do número de regularização dos registros dos trabalhadores como resultado da ação fiscal apontam para a importância do Poder Público no cumprimento das leis do trabalho e na forma recente de atuação das instituições públicas presentes no mundo do trabalho brasileiro. Mesmo não tendo o papel de gerar postos de trabalho, essa atuação evidencia que o Estado pode ter um papel importante na fiscalização e na maior abrangência do cumprimento da legislação trabalhista e dos acordos sindicais, melhorando a qualidade dos postos de trabalho gerados na economia. Nesse sentido, apesar da tendência à flexibilização das relações de trabalho e da relativa desestruturação do sistema de fiscalização, as iniciativas institucionais contribuíram para a formalização do emprego no contexto econômico descrito na primeira parte do presente artigo. O que nos leva a concluir que se forem aprimorados os mecanismos de fiscalização e tornada mais ampla e ativa a presença do Estado (incluindo a Justiça do Trabalho e o MPT), num contexto de crescimento sustentado da economia, será possível melhorar expressivamente o mercado de trabalho brasileiro.

Referências bibliográficas

- BALTAR, P. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90. In: PRONI, M.; WILNES, H. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Unesp, Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2003.
- BALTAR, P.; KREIN, J.D.; MORETTO, A. Emprego formal no Brasil: início do século XXI. In: KREIN, J.D.; BIAVASCHI, M.; FERREIRA, J.O. (Org.). *As transformações no mundo do trabalho e direito dos trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2006.
- CARDOSO, A. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: 2001.
- _____. *O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996*. São Paulo: 1999. (Pesquisa Dieese, n. 15).
- GIMENEZ, D.M.; BIAVASCHI, M.; KREIN, J.D. As cooperativas de mão-de-obra e os Tribunais Regionais do Trabalho. *Revista Trabalhista* (Anamatra), Rio de Janeiro, Forense, v. II, p. 67-89, abr./jun.2002.
- IBGE. *Pesquisa Mensal de Emprego – Séries Históricas*. Rio de Janeiro: Banco SIDRA, 2006. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br> > .
- IKEDA, C. *Terceirização e sindicalismo: o setor de segurança no Estado de São Paulo*. Campinas: Cesit/Dieese/CNPq, 2005. (Relatório de pesquisa: Mercado de trabalho e modernização no setor terciário brasileiro – projeto de pesquisa e formação técnica Dieese/Cesit).
- MATTOSO, J.; BALTAR, P. Estrutura econômica e emprego no Brasil: a experiência recente. In: VELLOSO, J.P.R. *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997. p. 293-314.
- MERCANTE, C.P. A responsabilidade subsidiária do Estado pelos encargos trabalhistas decorrentes da contratação de serviços terceirização. *Jus Navigandi*, Teresina, PI, 2005. Disponível em: < <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6209&p=2> > . Acesso em: 20 jul. 2005.
- NOGUEIRA JR., A.. *A dinâmica das relações de trabalho no segmento shopping centers do setor de comércio de Campinas*. Campinas: Cesit/Dieese/CNPq, 2005.

(Relatório de pesquisa: Mercado de Trabalho e Modernização no Setor Terciário Brasileiro – projeto de pesquisa e formação técnica Dieese/Cesit).

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.

SANTOS, A. Recuperação do emprego formal e baixo crescimento: impactos sobre o mercado de trabalho. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Cesit, Instituto de Economia da Unicamp, n. 3, jan./abr. 2006a. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>> .

_____. *Trabalho em pequenos negócios no Brasil: impactos da crise do final do século XX*. 2006. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2006b.

José Dari Krein¹

A reforma do sistema de relações de trabalho tem sido objeto de debate na sociedade brasileira nos últimos 30 anos. Está na agenda nacional desde o final dos anos 1970, no contexto da luta pela redemocratização da sociedade brasileira, apresentando duas dimensões distintas, a que regula a relação de emprego (reforma trabalhista) e a que estabelece as bases do sistema de representação e de negociação coletiva (reforma sindical).

Neste período, tivemos no Brasil duas reformas incompletas e uma tentativa de reforma global, com perspectivas muito distintas. Nos anos 1980, com um movimento sindical em ascensão, a reforma, por um lado, foi na perspectiva de ampliar a democratização das relações de trabalho, eliminando os mecanismos de controle político e administrativo das entidades sindicais por parte do Estado e reforçando a negociação coletiva. Ao mesmo tempo, ampliou-se a regulação pública do trabalho, por meio da incorporação na Constituição Federal de uma série de direitos sociais e trabalhistas e da valorização do contrato coletivo de trabalho. Em outros termos, a reforma avançou na perspectiva da democratização das relações de trabalho e da ampliação de um sistema de proteção social.

Mas o resultado da reforma na década de 1980 ficou no meio do caminho, na avaliação dos atores sociais. O movimento sindical mais atuante no cenário nacional, juntamente com outras forças políticas, continuou defendendo a necessidade de uma reforma mais profunda, baseada nas convenções da OIT².

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

2. As convenções mais citadas foram: 87 (liberdade e autonomia sindical); 98 (direito de negociação coletiva); 135 (organização sindical no local de trabalho); 151 (sindicalização dos servidores públicos) e 158 (mecanismos contra a dispensa imotivada).

Ao mesmo tempo, grande parte das entidades patronais e outros segmentos sociais começaram a defender a adoção de um sistema de relações de trabalho “*menos rígido*”, em que prevalecesse o negociado sobre o legislado.

A partir dos anos 1990, especialmente quando o país fez a opção de se inserir de forma subordinada no processo de globalização, a tônica da reforma passa a ser dada pela defesa da flexibilização das relações de trabalho e da desregulamentação de direitos. Neste sentido, foi introduzida uma série de medidas pontuais, que muda aspectos centrais da relação de emprego, tais como a remuneração, a jornada e as formas de contratação. A proposta seria coroada com a introdução de um sistema em que o negociado prevalecesse sobre o legislado – iniciativa aprovada na Câmara dos Deputados, em 2001, mas que não chegou a ser concluída no Senado, onde foi retirada de pauta em 2003, sob a justificativa de que o tema seria objeto de discussão no Fórum Nacional do Trabalho (FNT).

O FNT foi criado pelo governo Lula, com a finalidade de estabelecer uma reformulação sindical e trabalhista por meio de um processo de negociação entre os atores sociais. Ele produziu uma proposta completa de reformulação do sistema sindical e negociação coletiva, mas enfrenta dificuldade para viabilizar a sua tramitação/aprovação no Congresso Nacional, pois os dissensos parecem ser intransponíveis, apesar do diálogo social na sua elaboração. No campo trabalhista, não chegou a ocorrer a produção de uma proposta de reforma. Ocorreram duas mudanças significativas no campo da regulamentação do trabalho: a lei das falências e o primeiro emprego.

Em síntese, o debate apresenta duas perspectivas políticas muito distintas no Brasil. Os atores continuam se enfrentando no debate nacional sem que haja um claro delineamento de uma posição predominante. Apesar disso, a dinâmica do mercado de trabalho, no contexto da globalização e baixo crescimento econômico, tem favorecido a lógica da flexibilização das relações de trabalho e de uma certa fragilização do movimento sindical. Essa foi a tendência predominante desde os anos 1990, apesar de ter ocorrido, nos dois últimos anos, uma pequena melhora em alguns indicadores sindicais (taxa de sindicalização, resultado das negociações coletivas e número de greves). Este é um debate que permanece aberto e presente na sociedade brasileira.

No presente texto, pretende-se destacar as mudanças ocorridas nas relações de emprego, partindo da noção de que no Brasil há três espaços de normatização. Em primeiro lugar, a regulação estabelecida pelo Estado, através do legislativo, do executivo (normas e políticas na área das relações de trabalho/

emprego) e do judiciário trabalhista (poder normativo)³. Em segundo lugar, a regulação social do trabalho pode ocorrer a partir de contratos coletivos de trabalho entre sindicatos de trabalhadores e entidades patronais ou empresa(s). É o espaço da regulamentação autônoma entre as partes. Em terceiro lugar, as normas e regras podem ser estabelecidas de forma unilateral pelo empregador, a partir do seu poder discricionário no interior do estabelecimento, desde que não despreste a legislação ou as cláusulas do instrumento normativo vigente.

Na perspectiva de evidenciar o processo de flexibilização ocorrido no período recente serão destacados três aspectos centrais na determinação da contratação e do uso do trabalho: uso do trabalho: a alocação (admissão/demissão e definição das tarefas na empresas), o uso do tempo (jornada e distribuição do tempo de trabalho) e a remuneração do trabalho (valor pago ao fator trabalho). Além disso, será feita uma breve caracterização das negociações coletivas no país.

1 A tendência de flexibilização⁴

Nos anos recentes, nos três espaços de normatização, ocorreram mudanças que ajudam a configurar novas tendências nas relações de trabalho, na perspectiva de fortalecer a regulação privada em contraposição à tendência histórica de ampliação da regulação social do mercado de trabalho, por meio do avanço da legislação trabalhista e dos contratos coletivos de trabalho. Em outros termos, a partir dos anos 1990, ganharam importância as teses favoráveis à desregulamentação dos direitos sociais e à flexibilização das relações de trabalho, defendidas pelas principais entidades empresariais do país em nome da redução do custo do trabalho e da elevação dos níveis de produtividade e competitividade, face às políticas adotadas pelo governo FHC e ao contexto de baixo dinamismo econômico do país.

3. Em 2004 foi aprovado, na Emenda Constitucional 45, o fim do poder normativo da Justiça do Trabalho. Mas, até o momento, ainda não há uma jurisprudência consolidada sobre o tema, pois alguns tribunais regionais do trabalho continuam julgando dissídios coletivos. O poder normativo significa a possibilidade de a Justiça julgar não só conflitos de direito, mas também os de interesses, posicionando sobre as reivindicações das partes em litígio coletivo.

4. A tese da flexibilização pode ser resumida como uma forma de diminuir a regulação pública do emprego (legislação ou convenção coletiva), ampliando a regulamentação via mercado. Em outros termos, trata-se de ampliar a liberdade da empresa em estabelecer, de forma unilateral, as condições de uso e remuneração do trabalho. Do ponto de vista ideal é a auto-regulamentação do mercado estabelecendo a relação de emprego.

Assim, a “modernização” das relações de trabalho passa a fazer parte das políticas de enfrentamento de uma economia aberta e competitiva⁵. Os aspectos sobre os quais há maior pressão para alteração estão relacionados à determinação do uso do trabalho (remuneração, contratação/despedia, jornada de trabalho) e à opção do local de trabalho como espaços privilegiados para a negociação coletiva. Trata-se de um debate que adquire contornos muito distintos em relação ao travado no Brasil dos anos 1980, quando, apesar das diferentes posições sobre o tema, a idéia de reforma no sistema de relações de trabalho estava sendo assumida e impulsionada pelos setores mais dinâmicos do movimento sindical com a finalidade de avançar no sentido da democratização das relações de trabalho e de uma maior regulação social do trabalho.

A partir dos anos 1990, o rumo do debate sobre o sistema de relações de trabalho se altera, ficando vinculado às políticas de reorganização econômica e de redefinição do papel do Estado, que passaram a prevalecer. Ou seja, a reforma trabalhista também aparece dentro da agenda de afastar o Estado da regulação do trabalho e de fortalecer os mecanismos de regulação privada, via mercado. Do ponto de vista concreto, a reformulação do sistema de relações de trabalho passa a fazer parte da agenda de reformas vinculadas ao plano de estabilidade econômica e abertura comercial e, posteriormente, ao crescente problema do desemprego.

A nossa peculiaridade em relação aos países centrais está no fato de que, aqui, a **regulação social** das relações de trabalho não chegou a se consolidar. Na prática, constituiu-se um sistema de regulação social do trabalho de **caráter ambíguo**: apesar de apresentar uma extensa legislação, as empresas sempre tiveram liberdade para fazer os seus ajustes na relação de emprego nos diferentes momentos do processo de industrialização e nas diversas conjunturas econômicas. Ou seja, o país tem uma legislação trabalhista que assegura inúmeros direitos, mas as empresas têm facilidade em despedir, a remuneração varia de acordo com o contexto econômico e o tempo de trabalho também apresenta traços de flexibilidade.

A flexibilidade é entendida como uma forma de eliminar ou reduzir as normas vigentes na lei ou nos contratos coletivos, permitindo maior liberdade para as empresas determinarem as condições de uso, de contratação e de remuneração do trabalho. Em outros termos, é fortalecer a auto-regulação do trabalho pelo mer-

5. Segundo Jorge Jatobá. “as políticas de emprego no contexto de uma economia aberta e competitiva são: consolidar a estabilização para garantir o crescimento sustentado; modernizar as relações de trabalho; reduzir os custos não salariais do trabalho; investir na educação e na formação profissional da força de trabalho; e desenvolver programas de geração de emprego e renda destinados aos pequenos e médios empreendimentos formais e informais” (Ministério do Trabalho, Lida. Ano II, n° 6. Opinião, 1998).

cado. Nesta perspectiva, nas análises concretas, pode-se vincular flexibilidade com precarização (URIARTE, 2000), que é um elemento histórico característico do mercado de trabalho brasileiro, dada a existência da alta informalidade, da concorrência predatória entre as pessoas para conseguir um emprego, dos baixos salários e da brutal heterogeneidade da estrutura ocupacional. Questões que, de certa forma, vinham sendo revertidas durante o processo de industrialização, mas que se acentuaram depois da crise que levou o país à estagnação econômica, especialmente a partir da desestruturação do mercado de trabalho na década de 1990.

Além disso, em um ambiente de baixo crescimento, ocorreu uma reestruturação produtiva (conjunto de inovações tecnológicas e organizacionais) que também fragilizou a capacidade de organização coletiva dos trabalhadores, especialmente com a proliferação da terceirização. Os trabalhadores foram os mais penalizados pelos ajustes realizados na economia, através da elevação do desemprego, da queda do seu rendimento, do aumento da precarização e de uma certa fragilização do poder sindical⁶. No contexto de crise, praticamente todas as iniciativas políticas, assim como o ajuste econômico, conspiram contra o trabalho.

Nesta perspectiva, o governo FHC introduz uma série de reformas pontuais na legislação trabalhista que contribui para alterar aspectos significativos da relação de emprego. Desse modo, indica qual o papel e a perspectiva que defende para a regulação das relações de trabalho, o que tem, portanto, um efeito simbólico para as instituições e os atores sociais.

O conjunto de medidas pontuais segue uma mesma lógica, a de promover uma desregulamentação de direitos e aprofundar a flexibilização histórica nas relações de trabalho. São medidas que não alteram formalmente o sistema de representação sindical e os procedimentos da negociação coletiva, mas mudam aspectos centrais da relação de emprego.

2 A flexibilização brasileira nos elementos centrais da relação de emprego

2.1 - Formas de contratação flexível

A flexibilização na contratação expressa-se de quatro maneiras distintas no mercado de trabalho brasileiro. Em primeiro lugar, os agentes econômicos,

6. Por exemplo, as negociações coletivas, da mesma forma, sofreram um processo de reversão, ao invés de ampliar direitos e benefícios começaram a administrar a crise, renovando ou mesmo revogando cláusulas até então vigentes.

com exceção do setor público, têm grande facilidade para romper o contrato de trabalho, pois **inexistem mecanismos contra a dispensa imotivada**, dada a possibilidade de a empresa despedir o trabalhador “sem justa causa”. As três únicas restrições são o pagamento da multa sobre o valor depositado no Fundo de Garantia, o aviso-prévio⁷ de trinta dias e a necessidade de a homologação ser realizada no sindicato da respectiva categoria ou na DRT⁸, caso o empregado/a tenha mais de 1 ano no emprego. Mas não existem restrições formais, com exceção de algumas estabilidades provisórias⁹, para a empresa efetuar a demissão. Essa perspectiva é reafirmada com a denúncia da convenção 158 da OIT em 1996. A referida convenção estabelece que o empregador necessita preencher determinados requisitos de procedimentos e justificar a despedida para alcançar a regularidade jurídica, o que abre espaço para o empregado questionar a razão alegada pela empresa. Diante de posicionamentos desfavoráveis na Justiça do Trabalho e num contexto de ajuste das empresas estatais para privatizações e de reforma administrativa, o governo FHC efetuou a denúncia da convenção, reafirmando a flexibilidade histórica do mercado de trabalho externo. As facilidades das despedidas e os custos diluídos na vigência do contrato estão evidenciados na alta rotatividade da força de trabalho brasileira. A taxa de rotatividade, nos primeiros anos do século XX ficou relativamente estável e alta, em torno de 35% ao ano. Além da alta rotatividade, prevalecem contratos de curto prazo. Por exemplo, o número dos desligados com menos de 3 meses no emprego aumentou de 17% para 20% entre 1997 e 2005, e o dos com menos de um ano passou de 53% para 59%¹⁰.

Em segundo lugar, o Brasil possui, com as novidades introduzidas no período recente, 9 (nove) modalidades **de contratos atípicos**: tempo parcial, por tempo determinado, contrato temporário via agência de emprego, contrato de experiência, contrato de safra, obra certa, aprendizagem, primeiro emprego e suspensão do contrato (conferir Quadro 1). Considera-se contrato atípico o que exige regulamentação especial na legislação, em desacordo com o contrato padrão por prazo indeterminado, com uma jornada de até 44 horas semanais. As formas de contratação atípica, de acordo com as estatísticas oficiais, apresentam pequena incidência no mercado de trabalho, sendo um pouco mais utilizado

7. O aviso-prévio é dispensado nos contratos a termo e no contrato de experiência.

8. Delegacia Regional do Trabalho.

9. As principais estabilidades provisórias são: gestante, acidentado, doença profissional, serviço militar, membro da CIPA e dirigente sindical.

10. Como curiosidade, pode-se destacar que três meses é o período do contrato de experiência. Depois de um ano, a empresa necessita fazer a rescisão no sindicato ou na DRT.

QUADRO 1 Flexibilização nas formas de contratação

Tema	Iniciativas
Trabalho por tempo determinado (Lei 9.601/98)	<ul style="list-style-type: none"> ■ A essência está em desvincular o contrato por prazo determinado da natureza dos serviços prestados; ■ Muda os critérios de rescisão e reduz as contribuições sociais; ■ Cria o banco de horas.
Denúncia da Convenção 158 da OIT (decreto 2100/96)	<ul style="list-style-type: none"> ■ É ratificada e, 10 meses depois, denunciada pelo governo brasileiro; ■ Elimina mecanismos de inibição da demissão imotivada; ■ Reafirma a possibilidade de demissão sem justa causa.
Contrato de experiência	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tem a duração máxima de 90 dias. O empregador não precisa dar aviso prévio e pagar a indenização de 40% sobre o depósito do FGTS, assim como as estabilidade provisórias limitam-se ao período de vigência do contrato de experiência.
Contrato de Safra Lei 5.889/73	<ul style="list-style-type: none"> ■ A sua duração está vinculado à sazonalidade da atividade agrícola. Do ponto de vista dos direitos. Como contrato por prazo determinado não há necessidade do aviso prévio e nem garantia das estabilidade provisórias para além da vigência do contrato. (maternidade e doença ou acidente)
Contrato por obra certa Lei nº 2.959/1956.	<ul style="list-style-type: none"> ■ É um contrato por prazo determinado, comum na construção civil. Mesma regulação dos demais contratos por prazo determinado.
Cooperativas profissionais ou de prestação de serviços (Lei 8.949/94)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Possibilita que trabalhadores se organizem em cooperativas de prestação de serviços e executem o trabalho dentro de uma empresa, sem caracterização de vínculo empregatício e, portanto, sem os direitos trabalhistas assegurados na legislação e na Convenção Coletiva.
Trabalho em tempo parcial (MP 1709/98)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jornada de até 25 horas semanais; ■ O salário e os demais direitos trabalhistas estarão em conformidade com a duração da jornada trabalhada; ■ Não prevê a participação do sindicato na negociação.
Suspensão do Contrato de trabalho (MP 1726/98)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Suspensão do contrato de trabalho, por um período de 2 a 5 meses, vinculada a um processo de qualificação profissional, desde que negociada entre as partes; ■ O trabalhador, caso seja demitido após o término da suspensão, tem o direito de receber as verbas rescisórias e uma multa de um salário.
Trabalho temporário (Portaria 2/96)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Amplia a possibilidade de utilização da lei (6.019/74) de contrato temporário, generalizando a utilização do contrato de trabalho precário. ■ É uma contratação temporária via agência de emprego privada, que segue a mesma regulação dos demais contratos por prazo determinado.
Contrato de Aprendizagem (Lei 10097/2000)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Permite a intermediação da mão-de-obra aprendiz.
Trabalho estágio (MP 2164/99) Lei 6.494/77	<ul style="list-style-type: none"> ■ Amplia as hipóteses de utilização do estágio, desvinculada da formação acadêmica e profissionalizante.
Programa Nacional de Estímulo Primeiro Emprego de Jovens/2003	<ul style="list-style-type: none"> ■ O programa prevê o pagamento de benefício financeiro para as o empresas que contratarem jovens. A contratação pode ser feita por prazo determinado (mínimo de doze meses) e há menção à necessidade dos empregadores evitarem a dispensa de trabalhadores (para impedir a substituição de adultos por jovens do programa).

o contrato temporário, especialmente em grandes empresas. Por exemplo, o contrato por prazo determinado, introduzido em 1998, é inexpressivo no período recente, segundo a RAIS. Em geral, as formas de contratação *atípica*, introduzidas nos anos 1990 como alternativa para enfrentar o problema do desemprego, apresentam resultados pífios. A razão fundamental é que o mercado de trabalho já apresenta grande flexibilidade e a geração de emprego está vinculada à dinâmica da economia e não à lógica da flexibilização, como a experiência empírica (nacional e internacional) está demonstrando.

Em terceiro lugar, há o avanço do que se pode classificar como relação de emprego disfarçada, em que estão presentes as características do trabalho assalariado¹¹, mas a prestação do serviço é feita por um contrato que não contempla os direitos trabalhistas e previdenciários vinculados a ele.

O mercado de trabalho, aproveitando-se de brechas legais, instituiu uma série de formas de contratação que simulam a relação de emprego, não pagando salários regulares, não assegurando os direitos trabalhistas e previdenciários e sonegando as contribuições sociais e previdenciárias. Entre elas, destacam-se: a contratação como Pessoa Jurídica (empresa), as cooperativas fraudulentas de mão-de-obra, o trabalho estágio e o autônomo prestador de serviço (exemplo, no transporte pesado, em que o “empregado” é proprietário do seu caminhão, toda a especificação do serviço é realizada pela empresa contratante). Ela tende a estar presente em setores mais qualificados da força de trabalho. Em todo o caso, esta é uma prática que cresceu a partir dos anos 1990. A principal prejudicada, além do trabalhador que não tem acesso aos direitos, é a sociedade, pois são fragilizadas as fontes de financiamento das políticas sociais e da previdência pública. A maioria destas formas de contratação disfarçada é ilegal, as entidades públicas (fiscalização, ministério público e Justiça do Trabalho) estão combatendo-as, fazendo com que algumas destas modalidades, tais como as cooperativas, diminuam a intensidade do seu crescimento após 2003. Ao mesmo tempo, o seu combate pode estar contribuindo para o aumento da formalização do emprego.

A quarta forma de contratação flexível é a terceirização ou subcontratação. No campo das relações de trabalho, a terceirização expressa-se de cinco formas distintas, a maioria delas vinculada a um processo de precarização do trabalho que se traduz em uma maior flexibilidade nas formas de contratação: 1) como

11. A relação de emprego clássica, geralmente, apresenta as seguintes características: a própria pessoa é quem presta o serviço; exerce uma atividade não-eventual; recebe pagamento pela execução dessa atividade; exerce a atividade sob ordens de outrem, está sujeita a horário e a outras regras que definem a forma de execução do serviço.

relação de emprego triangular, por meio de agências de intermediação de mão-de-obra, via, especialmente, contratação temporária; 2) como forma de mascarar a relação de emprego, por meio da contratação de cooperativas, pessoa jurídica, autônomo, trabalho estágio; 3) como forma de rebaixar a remuneração do trabalho e dos benefícios, sem necessariamente sonegar a legislação trabalhista – é a terceirização entre empresas constituídas com empregados assalariados próprios, que pode realizar a prestação de serviço dentro ou fora da planta da contratante em atividades-fim ou de apoio; 4) como expressão da informalidade, por meio, especialmente, da utilização do trabalho a domicílio; 5) como expressão da especialização da atividade sem que signifique necessariamente um rebaixamento no patamar de direitos existentes – são as situações minoritárias, tais como o consórcio modular¹².

Por isso, na maioria dos casos, a terceirização constitui uma forma de flexibilização das relações de trabalho ao permitir um rebaixamento nos salários, nas condições de trabalho e na segurança do trabalho, assim como ao ampliar a liberdade da empresa na determinação das condições de uso, contratação e remuneração do trabalho e ao promover uma segmentação da representação sindical. Trata-se de uma medida com grande efetividade, sendo responsável por 72% dos contratos flexíveis, segundo pesquisa da FIPE (CHAHAD, 2002), presente tanto no setor público como privado.

A vasta possibilidade de contratação flexível, combinada com a inexistência de mecanismos que inibam a dispensa imotivada, faz com que haja ampla liberdade para as empresas ajustarem o tamanho de sua força de trabalho. As maiores novidades do processo de flexibilização ocorreram no avanço das formas de relação de emprego disfarçada e da terceirização. Apesar disso, ainda há as que preferem a ilegalidade ou a informalidade. A informalidade atinge um número considerável de trabalhadores, em torno de 25% dos ocupados.

Observando o conjunto de indicadores do mercado de trabalho brasileiro, pode-se concluir que as diversas medidas não tiveram os resultados esperados no combate ao desemprego, mas ajudaram a acentuar a diferenciação social e a precarização. Nos momentos em que houve uma pequena melhora dos indicadores do trabalho, como em 2004/2005, a explicação não tem relação com a flexibilização nas formas de contratação, mas com características econômicas, com ação sindical/coletiva dos trabalhadores e com políticas e ações públicas,

12. Consórcio modular é uma forma de organização do trabalho e da produção adotada pela VW de Resende, em que oito grupos empresariais participam diretamente da linha de montagem. Apesar dos trabalhadores serem de empresas diferentes têm uma relação de emprego similar do ponto de vistas da regulamentação do trabalho e dos benefícios, pois são regidos pela mesma legislação e convenção coletiva.

que evidenciam a importância da regulação social e, particularmente, do Estado numa sociedade marcada pela forte heterogeneidade, como é a brasileira.

2.2 - Mudança do padrão de remuneração do trabalho

O Brasil assistiu, especialmente a partir do Plano Real, a mudanças em seu padrão de remuneração, que caminhou em direção a uma maior flexibilização. A flexibilização da remuneração ocorre por meio do crescimento da parcela variável do salário em relação à parcela fixa, isto é, àquela que é garantida e incorporada aos rendimentos. Ela foi viabilizada por mudanças legais, especialmente com o fim da política salarial (desindexação dos salários) e a introdução da “livre negociação”, acompanhada da regulamentação do programa de participação nos lucros e resultados (PLR).

Diversos estudos mostraram que é crescente a participação da PLR nas negociações coletivas. Por um lado, ela pode ser vantajosa para a empresa. À primeira vista, representa a possibilidade de reduzir custos e de ajustá-los de acordo com o ritmo da atividade econômica. A flexibilidade da remuneração pode ser uma importante forma de motivação para os trabalhadores, podendo representar uma fonte para ampliação da produtividade e de lucros. Pizzuti (2000), por exemplo, mostra que há correlação positiva entre a implementação da PLR e o lucro das empresas¹³.

Por outro lado, a PLR representa a possibilidade de os trabalhadores obterem ganhos financeiros expressivos. Dada a sua forma de pagamento e num contexto de baixa inflação, constitui-se em uma remuneração extremamente atrativa, ao proporcionar o recebimento de uma “bolada” que chega a superar, muitas vezes de forma expressiva, o salário mensal.

Mas a PLR também pode trazer alguns riscos, tais como: intensificação do ritmo de trabalho, aumento de doenças ocupacionais e acidentes de trabalho, progressiva substituição do salário fixo pela remuneração variável e possibilidade de quebra da solidariedade entre os trabalhadores, fortalecendo o individualismo.

Na prática, a importância da PLR na composição da remuneração anual do trabalhador tem crescido, fazendo com que a remuneração torne-se mais variável. Ela faz parte também da política de muitas empresas de reduzir os custos fixos da remuneração. Inclusive, em algumas negociações a PLR serve como mecanismo de troca por um reajuste menor nos salários. Segundo dados

13. Embora a mesma autora mencione que não é possível saber se as empresas já apresentavam as mesmas taxas de lucratividade antes da adoção da PLR. Mas, é possível afirmar que as taxas foram, no mínimo, mantidas.

QUADRO 2 Flexibilização da remuneração

Tema	Iniciativas
PLR – Participação nos Lucros e Resultados (MP1029/94), Lei (nº 10.101) a partir de 19/12/2000, que reproduz a MP 1982-77/2000.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Viabiliza o direito de os trabalhadores participarem dos lucros e resultados da empresa, através da negociação; ■ Determina que o valor da remuneração, em PLR, não incide sobre os encargos trabalhistas e não é incorporado ao salário; ■ Introduce a possibilidade de mediação e arbitragem pública ou privada; ■ Define uma periodicidade mínima de 06 meses na distribuição de benefícios de PLR; ■ Abre a possibilidade da remuneração variável; ■ Retira o foco da mobilização por salário real/produzividade; ■ É uma alternativa ao fim da política salarial, ao possibilitar algum ganho de remuneração sem reajuste nos salários.
Fim da Política Salarial (Plano Real – MP nº 1053/94)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elimina a política de reajuste salarial através do Estado; ■ Proíbe as cláusulas de reajuste automático de salários; ■ Procura induzir a “livre negociação”, mas com controle para não haver reajuste real nem nas negociações e nem no Judiciário.
Salário Mínimo: (MP1906/97)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acaba com o índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo. O seu valor será definido pelo Poder Executivo, sob apreciação do Congresso Nacional; ■ Admite a possibilidade da existência de valores diferenciados para o salário por região dentro do país (1999). ■ Política de valorização do mínimo e a criação de uma comissão quadripartite (empresários, trabalhadores, aposentados e governo). Em implementação desde 2005.

do Dieese, depois dessas mudanças legais, muitas categoriais profissionais tiveram dificuldade para recompor o poder de compra dos salários, o que ajuda a explicar a razão, entre outros fatores, da queda expressiva do rendimento do trabalho entre 1997 e 2003. A negociação salarial irá apresentar uma melhora somente nos anos de 2004 e 2005, quando um número muito expressivo de categoriais conseguiu recompor perdas passadas, inclusive havendo casos de conquista de algum aumento real de salário.

Além da PLR, outras formas de remuneração variável foram introduzidas ou reafirmadas no Brasil, nos últimos tempos, tais como: prêmios, bônus, comissões etc. O importante é observar que há como novidade o avanço da remuneração variável, dentro de uma política das empresas em buscar reduzir ao máximo os custos fixos e vincular a remuneração ao seu desempenho econômico. Por isso, nas maiores empresas, a PLR é definida a partir de metas previamente definidas.

Em outra direção, absolutamente distinta, tem-se como novidade a política de valorização do salário mínimo no período recente, que é fundamental na determinação da remuneração dos trabalhadores/as com menor nível de qualifi-

cação profissional e presentes nos segmentos econômicos com menor produtividade. Diversos estudos mostram que o salário-mínimo tem efeito positivo sobre a estruturação do mercado de trabalho, o combate à pobreza e a distribuição de renda. A valorização do mínimo também tem um efeito positivo sobre a negociação salarial, especialmente em relação à definição dos pisos salariais. Por exemplo, em estudos com entidades sindicais do Estado de São Paulo foi possível verificar que o piso subiu acima dos demais salários no ano de 2005, influenciado basicamente pelo aumento do mínimo. Em geral, os pisos têm como referência o valor do salário. O seu aumento foi conseguido a partir da pressão exercida pelos sindicatos sobre as empresas na negociação coletiva, pois reivindicaram a necessidade de continuar mantendo alguma correspondência entre o piso e o mínimo. No referido estudo, o reajuste do piso ficou abaixo do mínimo, mostrando que ele tem um efeito positivo na redução do leque salarial vigente no mercado de trabalho brasileiro.

Em síntese, têm-se duas perspectivas distintas no período recente. Por um lado, há o avanço da flexibilização, tornando a remuneração mais variável e individualizada, o que tende a acentuar a desigualdade de renda na sociedade e a vincular o rendimento ao desempenho da própria empresa ou setor econômico, tornando-o mais inseguro. Por outro lado, a política de valorização do mínimo contribui para reduzir o leque salarial, aumentando do poder de compra dos que estão na base da pirâmide. Os efeitos destas regulamentações estão diretamente relacionados com o desempenho da economia e de outros fatores de regulação do trabalho.

2.3 - A flexibilização do tempo de trabalho

Apesar da existência de uma ampla legislação de regulação da jornada¹⁴, há inúmeros mecanismos que prevêm formas flexíveis de determinação do tempo de trabalho. Entre eles, pode-se citar: 1) A possibilidade, por intermédio da negociação coletiva, de haver redução de salário e de jornada; 2) A possibilidade de as empresas recorrerem à realização de horas extraordinárias, o que permite ajustar a quantidade de trabalhadores às suas demandas de produção; 3)

14. O tempo de trabalho no Brasil tem alguma regulamentação social, pois a lei disciplina, entre outros aspectos: limite da jornada diária e semanal, intervalo de descanso entre uma jornada e outra, horas extraordinárias, descanso semanal remunerado, intervalo de repouso e alimentação, horas *in itinere*, tempo parcial, remuneração da hora extraordinária, trabalho noturno, turnos ininterruptos de revezamento, compensação de horas, jornadas de tutela especial. Enfim, há uma legislação que procura assegurar em que condições a empresa pode utilizar a jornada.

QUADRO 3 Flexibilização do tempo de trabalho

Tema	Iniciativas
Modulação anual da jornada = Banco de Horas (Lei 9.061/1998 e MP 1709/98)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Possibilita que a jornada seja organizada anualmente conforme as flutuações da produção ou serviço (anualização da jornada); ■ Amplia para um ano o prazo de compensação das jornadas semanais extraordinárias de trabalho, através de acordo ou convenção coletiva.
Compensação individual da jornada Enunciado nº 85 TST (Nova redação 121/2003, DJ 21.11.2003)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Permite que a empresa possa realizar acordo individual para compensação de horas caso não haja norma coletiva em sentido contrário.
Liberação do Trabalho aos domingos (MP 1.878-6/99)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Autoriza, a partir de 9 de novembro de 1997, o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, sem a previsão de passar por negociação coletiva.
Tempo de transporte Lei 10.243/2001	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prevê que o tempo despendido pelo empregado até o local de trabalho e para o seu retorno, por qualquer meio de transporte, passa a não ser mais computado na jornada de trabalho, salvo quando, tratando-se de local de difícil acesso ou não servido por transporte público, o empregador fornecer a condução.

O processo de despedida e recontração, outro aspecto que contribui para ajustar o tempo de trabalho à demanda de trabalho, principalmente para as faixas de empregados com menor índice de qualificação profissional, pois não há impedimentos formais para a utilização desta prática por parte das empresas, conforme já analisado; 4) A jornada em turnos ininterruptos, que, legalmente é de 6 horas, mas pode ser alterada por negociação coletiva; 5) A opção de a empresa conceder férias coletivas caso haja uma queda substantiva na sua produção de bens e serviços.

Para além destes elementos, que permitem uma flexibilização histórica na determinação da jornada de trabalho, há as novidades introduzidas a partir da segunda metade dos anos 1990, especialmente na época do governo FHC. O aprofundamento da flexibilização na utilização do tempo de trabalho deu-se através das seguintes medidas:

- a) **Banco de Horas**¹⁵: a sua introdução passou a permitir que a jornada fosse organizada de forma a atender as flutuações da produção ou serviço, ampliando para um ano o prazo de compensação das jornadas semanais extraordinárias de trabalho, por meio de acordo ou convenção coletiva. Na prática, isto possibilita que a empresa organize a jornada conforme as suas necessidades, sem precisar pagar hora-extra. A lei tem uma regulamentação absoluta-

15. Lei nº 9.061/98.

mente vaga, deixando para a negociação coletiva estabelecer as regras de funcionamento do banco de horas. É possível observar que somente em entidades com tradição e forte organização há uma regulamentação do banco de horas, estabelecendo prazos para convocação dos trabalhadores, limitando o seu uso no final de semana e à noite, fixando uma jornada mínima e máxima na semana, definindo regras para compensação etc. Em geral, na realidade brasileira, o banco de horas tem pouca ou nenhuma regulamentação, proporcionando ampla liberdade para as empresas manejarem o tempo de trabalho. Não é sem razão que, diferentemente da PLR, há um crescente descontentamento dos trabalhadores em relação a ele, pois além de diminuir o rendimento com o fim do pagamento das horas-extras, contribui para desorganizar a vida social e familiar;

- b) Trabalho aos Domingos¹⁶: autorização do trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, sem a previsão de passar por negociação coletiva, observando a competência dos Municípios em legislar sobre assuntos de interesse local¹⁷.
- c) Compensação individual da jornada: a interpretação prevalecente no TST¹⁸ é de permitir que a empresa possa realizar acordo individual para compensação de horas caso não haja norma coletiva em sentido contrário. Ou seja, é considerado válido o acordo individual para a compensação da jornada de trabalho, com acerto direto, entre empregador e empregado. Esta é uma prática bastante comum nas pequenas empresas, especialmente do setor do comércio.
- d) Jornada parcial: introduzida em 1998 no pacote para combater o desemprego, mas tem uma efetividade insignificante no mercado de trabalho brasileiro.

A regulamentação da jornada também é influenciada pelas outras iniciativas de flexibilização na área da remuneração e das formas de contratação. As medidas fazem parte de um mesmo processo de racionalização de custos em que uma interfere na outra. Por exemplo, a introdução das metas no programa de PLR e de outras formas de remuneração variável, em geral, pode contribuir para intensificar o ritmo de trabalho e fazer com que a jornada se estenda sobre

16. A MP originária era a 794, de 29/12/94 e a convertida em lei (Lei nº 10.101/00) foi a 1982-77, mas a redação que introduziu a possibilidade do trabalho aos domingos foi a 1539-34/97.

17. Regra do artigo 30, I, da Constituição Federal.

18. Enunciado nº 85 TST (Nova redação 121/2003, DJ 21.11.2003): a compensação de jornada de trabalho deve ser ajustada por acordo individual escrito, acordo coletivo ou convenção coletiva. O não-atendimento das exigências legais não implica a repetição do pagamento das horas excedentes, sendo devido apenas o respectivo adicional.

o tempo social, especialmente num ambiente de desestruturação do mercado de trabalho. Outro exemplo está no desenvolvimento das formas de contratação simulada, em que os cooperativados, os “pejotas” (contratados como pessoa jurídica) e os autônomos sejam responsáveis pela organização de seu próprio tempo, que pode variar absurdamente, vinculado com as demandas ou serviços que conseguem contratar.

Uma terceira dimensão da flexibilização do tempo de trabalho que adquiriu importância no período recente está relacionada com as alterações na organização da produção e do trabalho em um ambiente econômico restritivo e globalizado, levando a um aumento da concorrência entre os trabalhadores participantes do mercado de trabalho. Nesse sentido, é possível verificar, pela própria dinâmica do mercado de trabalho, duas importantes novidades que não são objeto de regulação pública no Brasil. Elas estão ausentes tanto da legislação como dos instrumentos normativos:

1º) O prolongamento da jornada para além do tempo normal de trabalho, invadindo o tempo social das pessoas. Em alguns segmentos profissionais, a jornada não acaba com o fim do expediente. Os trabalhadores, no horário destinado ao descanso, ficam ligados à empresa, especialmente de duas formas. Em primeiro lugar, levando literalmente atividades profissionais para a sua residência. Como exemplo, pode-se citar as atividades desenvolvidas com o computador (textos, dados, criação, projetos etc.) e as vendas de produtos e serviços. Em segundo lugar, mesmo não exercendo atividades físicas em casa, o trabalhador fica à disposição da empresa ou leva os problemas para refletir em casa. Os próprios mecanismos modernos de comunicação permitem que a empresa acione o trabalhador para qualquer eventualidade, mesmo não o remunerando para ficar à disposição. Também é comum o trabalhador precisar ficar durante o seu tempo social procurando alternativas para resolver determinados problemas que enfrenta no local de trabalho. Permanentemente ele é desafiado a encontrar novas “soluções” que aumentem a produtividade e melhorem o produto e/ou o desenvolvimento do trabalho. Trata-se de um processo que compreende desde a busca de novas informações ou qualificações úteis para manter-se empregável até o estudo de problemas concretos que surgiram durante a jornada legal de trabalho. Em outros termos, o tempo social, da reprodução, fica condicionado pela jornada legal. A pessoa tem dificuldade crescente de desligar-se do trabalho profissional. É cada vez mais tênue, em diversas ocupações, a linha que divide o tempo de trabalho e o de não-trabalho, assim como também vem tornando-se tênue a linha que separa o espaço de trabalho e o do lar, em muitas situações. Por exemplo, é cada vez mais comum o trabalhador estar de plantão,

em estado de alerta, para o caso de a empresa ligar para o seu celular ou *pager*. A remuneração para este estado de alerta é irrisória e muitas vezes inexistente, acontecendo, de fato, quando efetivamente ocorre o contato. O trabalhador fica 24 horas à disposição para a eventualidade da sua utilização, porém, este tempo disponível não é devidamente remunerado.

2º) Uma segunda dimensão que sofreu alteração com a introdução das novas tecnologias baseadas na telemática foi o controle do tempo durante a jornada legal. A sofisticação dos mecanismos de controle da atividade profissional permite eliminar as porosidades existentes no interior da jornada e faz com que o ritmo de trabalho possa ser intensificado. Por exemplo, no Estado de São Paulo, diferentemente de outras situações, a jornada dos operadores de telemarketing é de 6 horas, mas tudo é cronometrado em detalhes, inclusive a ida no banheiro, fazendo com que não haja tempo morto e o ritmo seja controlado por um sistema de luzes em cada terminal. Esta é uma realidade em praticamente todas as atividades que são computadorizadas. A sofisticação no sistema de controle do trabalho permite, inclusive, a diminuição do número de chefias, pois o próprio programa do computador, ao apresentar as estatísticas, está vigiando o trabalhador/a. Os métodos de organização do trabalho, facilitados pelas novas tecnologias, estimulam e impõem um autocontrole individual e coletivo dos trabalhadores. A célula ou o grupo de trabalho de que o trabalhador faz parte tende a pressionar para maior dedicação de seus membros na perspectiva de atingir as metas estabelecidas pela empresa. Desenvolveram-se instrumentos sofisticados de avaliação individual e coletiva, política facilitada pelo alto desemprego e pela exigência de manutenção de um determinado padrão de vida e de consumo. Aspectos que reforçam a tendência de intensificação do ritmo de trabalho.

As características acima indicadas fazem parte de mudanças mais gerais no próprio capitalismo em que há o predomínio de um padrão de acumulação de curto prazo, que conseqüentemente estabelece maior fluidez nas relações de trabalho. Portanto, as mudanças nem sempre são na ordem legal, mas podem advir da própria dinâmica do mercado do trabalho e pela frágil regulação existente no tema, tanto nos instrumentos normativos como na lei.

A modulação da jornada e o trabalho aos domingos têm a oposição de importantes segmentos do sindicalismo brasileiro. O problema é que a flexibilidade da jornada está sendo implementada, em muitos lugares, sem a participação do sindicato.

Apesar da existência de um conjunto de regulamentações públicas sobre o tempo de trabalho, há diversos mecanismos que dão margem para as empresas ajustarem a jornada considerando as suas necessidades e a variação da

demanda. No período recente, após o Plano Real, as iniciativas reafirmaram a lógica da flexibilização da jornada de trabalho, particularmente por meio da introdução do banco de horas e da liberação do trabalho aos domingos. Elas têm significado um aumento da racionalização do processo de trabalho e uma intensificação do ritmo de trabalho.

As medidas que flexibilizam o mercado de trabalho foram introduzidas sob a justificativa de combater o desemprego. Mas, na verdade, elas contribuíram para racionalizar a utilização do trabalho, pois proporcionaram maior liberdade para as empresas utilizarem o tempo de trabalho conforme suas necessidades, levando a uma economia de trabalho, portanto a menos emprego. Esta razão, mais a redução dos gastos com o pagamento de horas-extraordinárias, justifica a crescente demanda do setor empresarial pelas suas adoções, tornando cada vez mais evidente o conflito de interesses entre capital e trabalho.

Enfim, a dinâmica do mercado de trabalho, seguindo a lógica das medidas enumeradas acima, contribuiu para uma maior flexibilização do uso do tempo de trabalho, especialmente através (1) da expressiva utilização das horas-extras, que cresce nos anos 1990¹⁹ e apresenta uma ligeira queda nos últimos 3 anos; (2) da intensificação do ritmo de trabalho, que foi uma característica comum nos novos métodos de gestão e de controle da produção e do trabalho, ao submeter os trabalhadores a uma maior pressão na perspectiva de eliminar os tempos mortos e de melhorar constantemente o processo e o produto²⁰; e (3), de outros mecanismos de ajuste da força de trabalho à sazonalidade do mercado ou às flutuações econômicas, tais como a simples despedida, a terceirização, a contratação temporária e a redução da jornada e do salário, via negociação coletiva.

A recorrência das medidas já existentes comprova, mais uma vez, o caráter flexível das relações de trabalho vigentes no país, gerando, com as novas medidas um processo de aprofundamento da flexibilidade do mercado de trabalho

19. Segundo a PED (Dieese/Seade), houve um aumento do número de horas-extras entre 1985 e 1997, de 22,4% para 42,2% dos assalariados da indústria na Grande São Paulo. No comércio, o aumento foi de 41,8% para 56%. No setor de serviços, passou de 23,8% para 37%. Praticamente dobrou o número daqueles que trabalham mais do que a jornada legal na Grande São Paulo, região com uma economia mais estruturada, o que permite imaginar a precariedade do quadro no restante do país. Apesar de 97% das 94 categorias pesquisadas incluírem cláusulas sobre horas-extras, somente em seis há alguma proibição ou restrição no seu uso (DIEESE, 1999).

20. As inovações organizacionais e tecnológicas, com raras exceções, não foram objeto de negociação coletiva no período analisado. Neste sentido, a flexibilização se aprofundou devido à frágil regulação, pelos sindicatos, das mudanças no processo de trabalho com a reestruturação produtiva. Segundo pesquisa de Carvalho Neto (1999), somente algumas poucas empresas do ABC conseguiram negociar elementos da reestruturação produtiva.

brasileiro e fazendo com que haja uma crescente subordinação do tempo da reprodução social aos desígnios da acumulação econômica.

3 A agenda das reformas e negociações coletivas

Em um contexto desfavorável do ponto de vista econômico e de hegemonia das teses de flexibilização, ocorre um retrocesso na regulação pública do trabalho, expressado tanto pelo conjunto de mudanças legislativas promovidas como pelo resultado das negociações coletivas, especialmente desde a edição do Plano Real até 2003.

Entre o final dos anos 1970 até o início da década de 1990, prevaleceram as grandes mobilizações e greves, que não só contribuíram para reorganizar o movimento sindical e transformá-lo em um ator relevante no cenário nacional, como também foi possível ampliar a regulação pública do trabalho²¹, por meio da contratação coletiva e de uma legislação de proteção social e do trabalho no contexto da redemocratização da sociedade brasileira.

Ao longo da década 1990 interrompe-se o processo de avanço da regulação pública e começa a prevalecer uma agenda que rumo para uma maior flexibilização das relações de trabalho. Em primeiro lugar, a agenda da flexibilização é incorporada na mesa de negociação, especialmente em relação à remuneração (custos) e ao tempo de trabalho. Em segundo lugar, a inclusão de novas reivindicações é cada vez mais escassa. Em alguns anos, os sindicatos chegaram a comemorar a manutenção de direitos sociais constantes da convenção coletiva (KREIN, 2003). Em terceiro lugar, os sindicatos tiveram dificuldade de incluir na contratação coletiva as transformações que estavam ocorrendo no mundo do trabalho. Por exemplo, as inovações tecnológicas, o ritmo de trabalho, a organização sindical, a questão da qualificação profissional, a questão do emprego etc. são temas ausentes das cláusulas substantivas presentes nas convenções coletivas. Por último, houve uma tendência de reforçar a descentralização das negociações.

Em síntese, como resultado, generalizando e simplificando, tem-se, num contexto desfavorável, grande dificuldade de avançar a regulação social por meio da negociação coletiva. Inclusive, nos setores menos organizados e com menor poder de barganha, há, no período, uma tendência de aproximação das

21. Regulação pública significa que a determinação das condições de uso, alocação e remuneração do trabalho sejam definidas no espaço público (via legislação, Estado, ou negociação coletiva) e não no âmbito privado da empresa. As negociações coletivas impõem restrições ao poder discricionário do empregador através das obrigações que os empregadores individuais devem satisfazer em sua relação com os empregados.

regras contratadas com o que está assegurado na legislação. Embora as mudanças nem sempre sejam perceptíveis nas cláusulas contratadas, elas se evidenciam nos conteúdos acordados, na descentralização das negociações, na menor cobertura dos contratos e na *'flexibilização a frio'* por meio do mercado de trabalho, com o avanço da informalidade, da terceirização, do desemprego, da redução salarial e das diversas formas de trabalho autônomo como estratégias de sobrevivência encaradas pelas pessoas. Nesse sentido, as mudanças da década de 1990, especialmente após 1995, são uma contra tendência dos anos anteriores e aprofundam a flexibilização de um mercado de trabalho que já se mostrava flexível.

Mas, ao mesmo tempo, apesar disso, o sistema de negociação não foi desarticulado. Nos anos em que há um quadro um pouco mais favorável aos trabalhadores, os sindicatos conseguiram novamente obter algumas conquistas, que foram inscritas nos contratos coletivos, tal como ocorreu em 2004 e 2005. Fato que evidencia a importância da organização sindical para ampliar a regulação social do trabalho.

4 Considerações finais

No decorrer do presente artigo buscou-se evidenciar as novas tendências da regulamentação do trabalho, indicando um processo que aprofunda a flexibilização das relações de trabalho nos aspectos centrais da relação de emprego. O sistema de relações de trabalho no Brasil é historicamente flexível nos elementos centrais da relação de emprego, apesar da extensa legislação. Esta flexibilidade foi aprofundada a partir dos anos 1990 por mudanças legais, pela negociação coletiva e pela própria dinâmica do mercado de trabalho. Esta é uma tendência que tende a fortalecer a regulação privada das relações de trabalho, fazendo com que a empresa seja o foco privilegiado de determinação das condições de uso e remuneração do trabalho. Lógica que está coadunada com as transformações mais gerais ocorridas na economia e na sociedade brasileira.

A ordem econômica atualmente predominante tende a fortalecer a flexibilização, em detrimento da regulação pública do trabalho (legislação e contratação coletiva). Nesta lógica, há uma pressão permanente pela redução do patamar de direitos e benefícios alcançados pelos setores e nações mais organizados. O quadro está produzindo um mundo mais desigual e polarizado. As respostas, no âmbito dos estados nacionais, em geral, tendem a fortalecer a insegurança no curto prazo.

A tendência de fortalecer a flexibilidade não trouxe os efeitos esperados em relação à criação de novos postos de trabalho, mas contribuiu para acentuar a precarização do trabalho e torna-lo mais inseguro, aumentando a concorrência predatória entre os participantes do mercado de trabalho. A regulamentação do trabalho tem relação mais estreita com a qualidade das ocupações geradas do que com o nível de emprego, que depende da dinâmica econômica e das opções de políticas públicas.

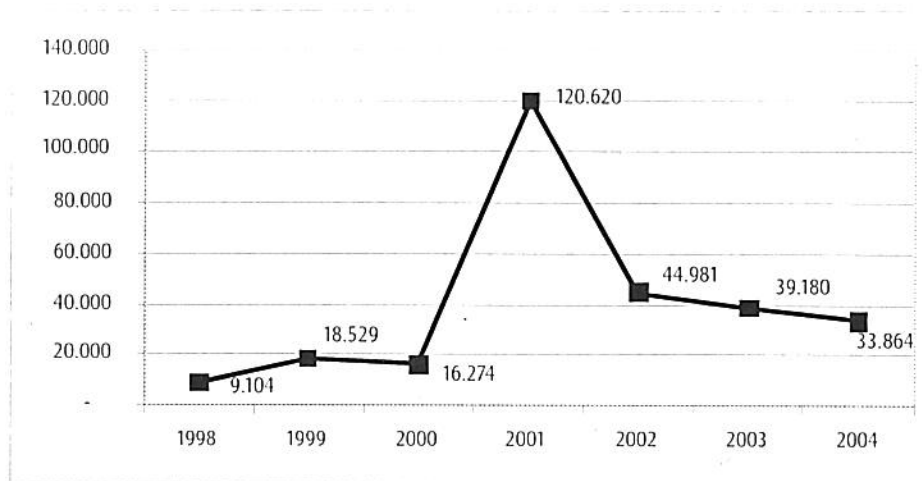
Outro aspecto central é a discussão sobre o papel do Estado. No decorrer dos anos 1990, o conjunto de medidas, ações e opções políticas indica uma tentativa de redefinição do papel do Estado nas relações de trabalho, contribuindo para aprofundar a relação assimétrica entre capital e trabalho.

Ao promover iniciativas de desregulamentação e flexibilização, ao incentivar negociações descentralizadas, ao desenvolver uma política econômica geradora de desemprego, que desestrutura o mercado de trabalho, ao privilegiar o enfrentamento do movimento sindical e eliminar canais de negociação e conversação, está possibilitando que a regulação privada, definida no jogo dos agentes econômicos no mercado, tenha mais força na determinação do uso do trabalho. Do ponto de vista político e social, engendra-se um processo de privatização das poucas regras públicas e sociais do uso da força de trabalho, com a conivência do governo na burla da legislação trabalhista vigente e ao largo de mecanismos políticos que convençionem outras regras. O vácuo criado pela omissão do Estado na manutenção e renovação das relações de trabalho passa a ser preenchido por processos múltiplos e diversificados de privatização das regras sociais no uso da mão-de-obra. As motivações que conduzem à definição das novas regras de contratação e de negociação coletiva são regidas pelas circunstâncias do mercado, no momento presente caracterizadas pela maior intensidade competitiva dos mercados, reestruturação produtiva e aumento das taxas de desemprego (CACCIAMALLI, 1998, p. 13).

Neste sentido, procurou-se destacar a importância do Estado, do sindicalismo e da negociação coletiva para assegurar uma regulação pública do emprego, partindo-se do princípio de que o trabalho não pode ser considerado uma mera mercadoria e que há uma relação assimétrica entre capital e trabalho.

Em síntese, o sistema de relações de trabalho é expressão do tipo de sociedade e da forma de integração social que se pretende construir no país. A perspectiva da regulação do trabalho está aberta e em disputa, apesar da tendência prevalecente a partir dos anos 1990, pois a reforma trabalhista não foi completada. O Estado, apesar de seu sucateamento, continua tendo importância na regulamentação e fiscalização do trabalho. Em outros termos, a questão da reforma trabalhista, assim como da sindical, ainda está em disputa na sociedade entre os dois pólos extremos: avanço da regulação privada ou pública do trabalho. Apesar de a tendência da flexibilização parecer ser hegemônica, há movimentos contraditórios na sociedade brasileira.

GRÁFICO 1 Número de contratos por tempo e prazo determinados
Brasil – 1998-2004



Fonte: MTE. *Rais*. Elaboração: Gomes, Projeto MTE/Cesit, 2006.

TABELA 1 Participação nos lucros e resultados (PLR média) sobre o salário médio,
segundo setores selecionados
Brasil – 2000-2004

Setores selecionados	Em porcentagem	
	2000	2004
Total	3,7	4,0
Extração de Petróleo, Gás Natural e Serviços Relacionados	2,9	3,3
Extração de Minerais Metálicos	3,8	3,9
Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas	0,3	1,3
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	1,0	1,5
Prep. Couros e Fabr. Artefatos de Couro, Artigos de Viagem e Calçados	1,3	1,5
Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel	1,9	3,6
Fabricação de Produtos Químicos	0,0	11,0
Fabricação de Artigos de Borracha e Plástico	0,0	12,8
Metalurgia Básica	2,8	5,5
Fabr. montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	0,7	1,0
Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte	6,6	6,1
Eleticidade, Gás e Água Quente	1,2	1,4
Comércio a Varejo e por Atacado	0,5	0,4
Correio e Telecomunicações	2,0	1,9

Fonte: Balanços sociais das empresas; MTE. *Rais*. Elaboração: Gomes, Projeto MTE/Cesit, 2006.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, L. Mercado de trabajo, flexibilización y nuevas formas de regulación. *Cadernos do Cesit*, Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, n. 29, 2000.
- CACCIAMALI, M.C. *Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90*. São Paulo: 1998. Mimeografado.
- CARVALHO NETO, A.M. *As negociações coletivas como expressão das relações de trabalho: estudo do caso brasileiro de 1992 a 1998*. Tese (Doutorado em Economia) – CEPEAD/Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.
- CESIT. *O debate sobre a reforma trabalhista e as MPE no Brasil*. Campinas, Unicamp/IE/Cesit, 2005. (Texto para Discussão, n. 18).
- CHAHAD, J.P.Z.; ZOCKUN, M.H. A dimensão e as formas de terceirização do trabalho: estudos de casos selecionados no Brasil. In: *Tema 20: Estudos e análises com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo e Brasília: FIPE/MTE, 2002.
- DEDECCA, C. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1999. (Coleção Teses).
- DIEESE. A jornada de trabalho nas negociações coletivas entre 1996 e 2004. *Estudos e Pesquisas*, São Paulo, Dieese, ano II, n. 16. dez. 2005.
- _____. O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996. *Pesquisa Dieese*, São Paulo, n. 15, 1999.
- KREIN, J.D. Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, M.W.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Ed. Unesp, 2003.
- PIZZUTI, S.T.L. *Os efeitos econômico-financeiros dos planos de participação dos empregados nas organizações*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- TUMA, F.M. *Participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas no cenário de flexibilização das relações de trabalho*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1999.
- UCHIMA, R. *Flexibilização das relações de trabalho na Telefônica SP*. Monografia – Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 2004.
- URIARTE, O.E. *La flexibilidad*. Montevideo (Uruguay): Fundación de Cultura Universitaria, 2000.

Uma das principais características do mercado de trabalho brasileiro é sua estrutura de renda, marcada pelos baixos salários. Apesar do dinamismo econômico e da geração de postos de trabalho observados no período 1930-1980, ao final dessa etapa uma parcela expressiva da população economicamente ativa detinha um baixo rendimento do trabalho. Na década de 1980, uma parte significativa dos trabalhadores brasileiros apresentava baixíssimos rendimentos do trabalho, ao lado de algumas categorias de trabalhadores que conseguiram melhorar suas posições e, principalmente, em relação a diversos segmentos de classe média e de proprietários, que se beneficiaram intensamente da última etapa do crescimento econômico e também puderam se proteger melhor do processo inflacionário do período.

Diante dos constrangimentos colocados pela crise da dívida externa, a reorientação da política econômica para o ajuste exportador, ainda que tivesse um de seus pilares assentados no arrocho salarial, não foi feita com base em um diagnóstico que apresentasse o custo do trabalho no Brasil como um dos fatores de redução da competitividade brasileira no cenário internacional. A política recessiva de contenção da demanda interna e de estímulo às exportações contou com uma forte política de subsídios fiscais e creditícios e desvalorização da taxa de câmbio real e manteve a economia protegida da concorrência externa. Dessa forma, nem os salários e nem os encargos sociais foram colocados no centro da discussão acerca dos problemas de competitividade e da necessidade de flexibilização do mercado e das relações de trabalho.

1. Técnico em economia da Universidade Estadual de Campinas e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

Entretanto, no início dos anos 1990, já com a progressiva implementação de um conjunto de políticas neoliberais no governo Collor, o discurso dos segmentos conservadores colocou na linha de frente a discussão sobre o custo do trabalho, tentando afirmar um certo consenso de que no Brasil os salários seriam baixos, mas o custo do trabalho seria elevado em razão do enorme peso dos encargos sociais. Esse suposto peso dos encargos sociais, na visão liberal-conservadora, além de expressar uma elevada rigidez nas formas de contratação, remuneração e demissão, determinariam uma redução do poder de competitividade das empresas aqui instaladas, o que exigiria um conjunto de reformas visando promover uma maior flexibilidade às relações de trabalho e a redução do custo do trabalho, que contribuiriam para elevar o volume de emprego, o grau de formalização dos contratos de trabalho e também a competitividade da estrutura produtiva nacional.

Essa perspectiva liberal-conservadora foi reforçada pelos impactos da maior abertura comercial, com sobrevalorização cambial, que marcou o Plano Real e o primeiro governo de FHC. Com isso, intensificou-se o debate acerca do peso do custo do trabalho e dos encargos sociais no Brasil. Inúmeras críticas revelaram ser falso o consenso de que o Brasil seria o campeão dos encargos sociais, de que haveria uma elevada rigidez nas formas de contratação, remuneração e demissão e de que a reforma trabalhista e a redução de encargos seriam grandes dinamizadores da competitividade nacional. No entanto, a queda dos rendimentos do trabalho no período 1997-2003 e, principalmente, os impactos da desvalorização cambial após 1999, em termos de redução do custo do trabalho (em dólares) e de melhorias das condições de competitividade da produção nacional, contribuíram para reduzir o ímpeto do debate.

Em 2003, resumindo a evolução econômica recente em uma reunião na Europa, o Presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, argumentava que a inflação brasileira apresentava uma clara tendência de redução, pois o custo do trabalho encontrava-se no “subsolo”. A partir daquele ano, entretanto, a moeda brasileira passou a recuperar o seu poder de compra, e nos anos seguintes já iniciou um novo processo de sobrevalorização. A tendência de queda dos rendimentos do trabalho, influenciada por uma taxa maior de crescimento do PIB em 2004, tem sido levemente revertida nos últimos anos. A leve recuperação dos salários em moeda nacional, juntamente com a sobrevalorização cambial — que contribuíram para uma significativa elevação do custo do trabalho (em dólares) —, num contexto de perda de competitividade da produção nacional, têm colocado novamente o custo do trabalho e os encargos sociais, assim como o padrão de regulação

das relações de trabalho e os direitos trabalhistas, na linha de frente do ataque dos liberais-conservadores.

O objetivo deste texto é mostrar como o debate em torno do custo do trabalho e dos encargos sociais, assim como de suas relações com o padrão de regulação do mercado e das relações de trabalho e com a competitividade têm evoluído nos anos recentes. Na seção seguinte, são discutidos alguns aspectos relacionados ao conceito do custo do trabalho e à sua metodologia de cálculo. Na seção 3, discute-se a polêmica estabelecida em torno da questão dos encargos sociais no Brasil, também por meio de uma discussão conceitual e metodológica, buscando explicitar os pontos mais polêmicos e realizar uma análise crítica das posições que argumentam no sentido de mostrar que o custo do trabalho é elevado no Brasil em razão dos altíssimos encargos sociais incidentes sobre a folha de salários. Na seção 4, avalia-se a evolução recente do custo do trabalho no Brasil, discutindo-se suas relações com o padrão de regulação do mercado e das relações de trabalho, as influências recebidas das profundas alterações na taxa de câmbio e suas relações com a competitividade internacional. A seção 5 é dedicada às considerações finais.

2 Conceito e metodologia de cálculo do custo do trabalho

O custo do trabalho é geralmente definido como o total das despesas realizadas com o trabalhador por hora efetivamente trabalhada. É, portanto, uma relação entre o conjunto de despesas que as empresas realizam como contrapartida à contratação de determinado tempo de trabalho. Para o seu cálculo, devem ser consideradas as seguintes despesas: i) a remuneração direta e regular (salários); as remunerações eventuais ou diferidas (comissões, prêmios, bonificações, PLR, 13º salário, pagamento de horas extras, entre outros); ii) o cumprimento dos direitos trabalhistas garantidos pela legislação ou por acordos e convenções coletivas (auxílios alimentação e transporte, FGTS, abono de férias, seguro-saúde, entre outros); iii) as contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, geralmente denominadas de encargos sociais (INSS, seguro contra acidentes de trabalho, INCRA, Sistema S, salário-educação). Assim, a composição do custo do trabalho é dada pela remuneração direta e eventual dos trabalhadores, pelas despesas que asseguram um conjunto de direitos trabalhistas, previstos na legislação ou em acordos e convenções coletivas, e pelas contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, relativas ao tempo efetivamente trabalhado.

A unidade de medida do custo do trabalho privilegiada na literatura internacional é o custo horário total do trabalho, ou seja, o custo efetivo por hora trabalhada. Em razão da importância da realização de comparações internacionais, o custo horário do trabalho é expresso em moeda internacional, geralmente em dólares americanos. Visando à incorporação de uma unidade de medida ainda mais precisa, várias instituições de pesquisa internacionais utilizam-se do custo unitário do trabalho, ou seja, de um indicador que incorpora a produtividade do trabalho, geralmente denominado custo unitário relativo do trabalho (RULC)².

A diversidade de situações entre os países dificulta a utilização de conceitos comuns a todas as nações, em razão das especificidades dos sistemas de remuneração, dos tipos de despesas incidentes no momento da demissão e das formas muito variadas de financiamento da seguridade social. Em muitas nações, uma parcela expressiva dos benefícios trabalhistas resulta de negociações sindicais, enquanto em outras é assegurada pela legislação trabalhista. Da mesma forma, há diferenças importantes entre as distintas estruturas de financiamento da seguridade social e, portanto, nas contribuições sociais, o que também coloca dificuldades para a implementação de uma metodologia comum de cálculo dos encargos sociais. Entretanto, esses problemas não têm impedido que diversas instituições internacionais busquem um mínimo de homogeneidade conceitual para viabilizar a operacionalização de conceitos que permitam uma mínima padronização metodológica e, a partir dela, realizar cálculos comparativos e avaliar sistematicamente a evolução do custo do trabalho em diversas nações³.

Em relação à metodologia de cálculo do custo do trabalho na indústria manufatureira, deve-se dizer, inicialmente, que sua operacionalização requer uma base adequada de informações referentes às remunerações diretas, regula-

2. O custo do trabalho no Brasil sofre influências do nível salarial e de outras remunerações do trabalho, da legislação trabalhista e dos acordos e convenções coletivas, ou seja, do marco regulatório que define o conjunto de benefícios trabalhistas e remunerações diferidas, como bônus, prêmios, 13º salário, férias e 1/3 de férias, DSR, FGTS, além dos diversos aspectos que influenciam a produtividade do trabalho.
3. Esses estudos, geralmente, têm como foco a comparação de custos com o objetivo de avaliar as condições de competitividade das diversas economias nacionais; e as séries estatísticas apresentadas para diferentes países referem-se basicamente ao custo do trabalho na indústria manufatureira. Além disso, mesmo nas comparações internacionais que visam utilizar o custo do trabalho como indicativo das condições de competitividade, as restrições apontadas são relevantes e as comparações podem apresentar maiores distorções quanto maior for a diferença entre as estruturas produtivas e as composições setoriais das nações consideradas. Um reduzido custo do trabalho, como é o caso brasileiro, por exemplo, apesar de refletir principalmente um padrão de reduzida remuneração do trabalho na indústria, reflete também um padrão ainda pior de remuneração na produção de alimentos e em diversos ramos da prestação de serviços que, de certa forma, contribuem para viabilizá-lo.

res e eventuais dos trabalhadores ligados à produção. Com essas informações, é possível calcular a remuneração média por hora efetivamente trabalhada nos diversos ramos da indústria manufatureira, além dos custos de demissão. Entretanto, isso não é suficiente para o cálculo⁴.

Essa base de dados não contempla outras despesas incorridas com o cumprimento da legislação trabalhista e de benefícios firmados em acordos e convenções coletivas. Dessa forma, é metodologicamente problemático introduzir alguma estimativa das despesas efetivas decorrentes dessas negociações. Por outro lado, a legislação trabalhista e tributária determina um conjunto de obrigações patronais relativas aos direitos dos trabalhadores e ao financiamento da seguridade social, que originam despesas sobre a folha de salários, geralmente não captadas pelas pesquisas sobre salários e outros rendimentos, mas que podem ser estimadas.

Na definição conceitual e na classificação dessas diferentes despesas foi estabelecida uma grande polêmica ao longo dos anos 1990. Em que pesem, também, as dificuldades para a mensuração dos salários e outras remunerações diretas e/ou diferidas, assim como do custo associado aos direitos garantidos na legislação e nos acordos e convenções coletivas, no Brasil a maior polêmica estabeleceu-se em torno do conceito, da forma de cálculo e do peso dos encargos sociais na estrutura do custo total do trabalho.

3 A polêmica em torno do conceito e da metodologia de cálculo dos encargos sociais no Brasil

No Brasil, há basicamente duas formas de abordagem conceitual e metodológica de cálculo dos encargos sociais. De um lado, numa forma de calcular os encargos sociais que os assemelha aos custos decorrentes de todas as despesas legais que excedem as remunerações dos trabalhadores, destacam-se os trabalhos de Pastore (1994; 1997), de entidades sindicais patronais (FIESP 1993; CNI 1994), além de entidades de assessoria jurídica às empresas (IOB, 1993). Nessa perspectiva, os encargos sociais foram definidos como todas as despesas incidentes sobre a folha de salários das empresas que excedem a unidade salarial. Partindo desse conceito, esses trabalhos concluem que os encar-

4. No Brasil, geralmente, são utilizados os dados da Pesquisa Industrial Anual do IBGE, que oferecem informações detalhadas sobre as remunerações, horas efetivamente trabalhadas, produtividade, por ramos da indústria manufatureira etc.

gos sociais são muito elevados, que representam um gasto adicional equivalente a pouco mais do que é gasto com a remuneração direta paga ao trabalhador, ou seja, a 102%. Essa é uma definição também partilhada por José Pastore (1994) e que aparece em seus primeiros trabalhos sobre o tema no início dos anos 1990. Posteriormente, Pastore (1997) passa a defendê-la utilizando-se do argumento de que os encargos sociais são de recolhimento compulsório, inegociáveis: “os encargos sociais, diferentemente dos salários, são inegociáveis. Eles são de recolhimento compulsório, o que não deixa dúvida sobre a sua natureza tributária ou paratributária”. Portanto, a definição de encargos sociais utilizada pelo autor pode ser assim resumida: encargos sociais são parcelas tributárias ou paratributárias, pois são de recolhimento compulsório e inegociáveis. Essa perspectiva, neste trabalho, será denominada *abordagem patronal*.

Por outro lado, numa perspectiva distinta, encontra-se outra vertente de análise, expressa por vários trabalhos (CESIT, 1994; SANTOS, 1996; SANTOS; POCHMANN, 1996; DIEESE, 1997) cujos resultados apontam um peso muito menor dos encargos sociais na folha de salários das empresas. Os encargos sociais, como em vários estudos internacionais, ao contrário da abordagem anterior (cujo peso é apresentado como proporção incidente sobre a folha de salários), são expressos como proporção do custo total do trabalho e resultam na cifra de 20%. Entretanto, essa diferença não resulta apenas da base de comparação, mas principalmente de uma abordagem conceitual distinta em relação à natureza dos encargos sociais. Essa perspectiva será aqui denominada *abordagem crítica*, e é nela que estamos fundamentando o desenvolvimento do presente trabalho⁵.

Há, basicamente, dois importantes pontos de divergência entre a abordagem patronal e a abordagem crítica, associados ao conceito de encargos sociais utilizado: a) a distinção entre encargos sociais, de um lado, e rendimentos diferidos e despesas com direitos trabalhistas, de outro; b) os critérios de consideração do tempo “não trabalhado”. Na Tabela 1, podem-se visualizar os resultados da operacionalização do conceito e da metodologia de cálculo da abordagem patronal. Considera-se, no grupo A — “obrigações sociais” —, que as contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários são de 35,8%. De fato, no grupo A estão contempladas não somente parcelas tributárias ou “paratributárias”, mas um conjunto de despesas sobre as quais há consenso em considerá-las

5. Nesta abordagem, desenvolve-se uma metodologia, para aplicação ao caso brasileiro, a partir de definições e critérios metodológicos utilizados internacionalmente, como os oferecidos, principalmente, pelo Centre D'étude des Revenus et des Couts — CERC (1992) — da França. Cf. Santos (1996); Santos e Pochmann (1996).

TABELA 1 Incidência dos encargos sociais do setor industrial Brasil

Tipos de encargos	Incidência
TOTAL	102,06
A – Obrigações sociais	35,80
Previdência Social	20,00
FGTS	8,00
Salário-educação	2,50
Acidentes do trabalho (média)	2,00
SESI	1,50
SENAI	1,00
SEBRAE	0,60
INCRA	0,20
B – Tempo não trabalhado 1	38,23
Repouso semanal	18,91
Férias	9,45
Feriados	4,36
Abono de férias	3,64
Auxílio-enfermidade	0,55
Aviso prévio	1,32
C – Tempo não trabalhado 2	13,48
13º salário	10,91
Despesa de rescisão contratual	2,57
D – Reflexo dos itens anteriores	14,55
Incidência cumulativa grupo A/B	13,68
Incidência do FGTS sobre o 13º	0,87

Fonte: Itens da Constituição Federal e CLT. Extraído de Pastore (1997a).

encargos sociais, com exceção do FGTS. Entretanto, cabe adiantar, antes de adentrar as críticas à insuficiência do conceito utilizado pela abordagem patronal, que é nesse grupo que reside a menor discordância entre as duas vertentes, apesar das diferenças conceituais que justificariam, em cada uma delas, considerá-las encargos sociais. E esse é um aspecto das divergências referentes ao item “a” apontado anteriormente⁶.

6. As divergências de classificação dos itens de despesas incidentes sobre a folha de salários (do Grupo A) já mostram a relevância da discussão conceitual como um dos determinantes das enormes diferenças de resultados do peso dos encargos sociais no Brasil.

Não há dúvidas de que a classificação de Pastore (1997) é coerente com o seu conceito de encargos sociais, já que o FGTS é uma obrigação compulsória. A insuficiência de seu conceito, entretanto, é questionada pela abordagem crítica já nesse ponto. Caberia indagar se não há diferenças entre as contribuições do Grupo A, como aquelas que são claramente destinadas ao financiamento da Seguridade Social e do Sistema “S” (formação, qualificação profissional, financiamento do Sebrae), de um lado, e o FGTS, de outro — cujo destino é o depósito em uma conta individual do trabalhador, remunerada, cujos recursos são passíveis de ser sacados em várias ocasiões, principalmente no momento da despedida sem justa causa motivada pelo empregador⁷. Isso aponta a insuficiência do conceito de Pastore (1997) para diferenciar — e também não tem esse propósito — contribuições cujo destino é o financiamento da seguridade social e de políticas públicas e outras despesas que resultam do cumprimento dos direitos trabalhistas — ainda que a contrapartida desses gastos seja a elevação da remuneração do trabalhador. Dessa forma, a definição de encargos sociais como contribuições compulsórias e inegociáveis não deixa margem para a distinção entre despesas incidentes sobre a folha de salários que expressam natureza, uso e destino distintos.

A definição de encargos sociais na abordagem crítica está assentada principalmente na idéia de que os encargos sociais são aqueles itens de despesas incidentes sobre a folha de salários que somente favorecem o trabalhador de forma indireta e não individualizada. Está associada, em complemento, à idéia de que os itens de despesa que favorecem diretamente o trabalhador resultam das condições de remuneração por unidade de tempo de trabalho. Assim, somente as demais despesas, as que não podem ser consideradas contraprestação do trabalho individualizado realizado, e que constituem mecanismos de financiamento de atividades de abrangência social que beneficiam diversas camadas da população, são consideradas aquelas que, efetivamente, caracterizam a expressão encargos sociais⁸. Fundamentando-se nessa perspectiva conceitual, a abordagem crítica não considera o FGTS como encargo social, mas sim como rendimento do trabalhador, diferido no tempo, mas que em algum momento se somam aos seus rendimentos regulares, não sendo

7. Claramente, nenhuma das outras despesas do grupo A resulta no acesso, do trabalhador, a uma soma de dinheiro que tenha ainda relação com a sua remuneração enquanto trabalhador.

8. Esta é a definição de encargos sociais utilizada por uma pesquisa realizada no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT, 1994) do Instituto de Economia da UNICAMP, que é muito semelhante à utilizada pelo CERC (1992) da França, e que também tem sido utilizada pelo DIEESE (1993: 1997), entre outros autores e instituições.

direcionado para a seguridade social⁹. Dessa forma, na perspectiva crítica, a alíquota de incidência dos encargos sociais sobre a folha de salários é de 27,8%, diferentemente dos 35,8% apontados por Pastore (Tabela 2).

As diferenças conceituais e nas metodologias de cálculo das duas abordagens não se restringem à classificação do FGTS, mas estendem-se e são ainda mais contundentes nos itens de despesas dos grupos B, C e D da Tabela 1, proposto por Pastore (1997). O autor considera encargos sociais o abono de férias (de 1/3 do salário mensal, quando o trabalhador goza suas férias), que é pago em dinheiro, apropriado diretamente pelo trabalhador e relativo ao seu salário corrente. Fica, por enquanto, a pergunta: por que denominar de “tempo não trabalhado” algo que a legislação denominou de abono de 1/3 de férias? Não tem significado distinto o trabalhador receber em dinheiro 1/3 de seu salário, relativamente a uma situação em que descansasse o correspondente em dias não trabalhados? É claro que tem!

TABELA 2 Alíquotas de encargos sociais incidentes sobre a folha de salários
Brasil

Discriminação	Em porcentagem
	Alíquota média
Total	27,8
INSS	20,0
Seguro-acidentes	2,0
Salário-educação	2,5
INCRA	0,2
SESI ou SESC	1,5
SENAI ou SENAC	1,0
SEBRAE	0,6

Fonte: CLT e Constituição Federal apud Santos (1996).

Até mesmo considerando que a perspectiva conceitual de Pastore se assemelha às formas de cálculos de custos — equivocadas, diga-se de passagem —, não se pode deixar de ressaltar que se realmente o abono representasse tempo não trabalhado, em vez do recebimento de 1/3 de férias em dinheiro, isso implicaria diferenças de custos para as empresas, ainda que reduzi-

9. O fato de servir como fonte de financiamento de políticas públicas (habitação, saneamento) e também de estar disponível para saques nos momentos em que o trabalhador tiver direito somente reafirma sua característica de poupança de parte dos rendimentos dos trabalhadores — que constitui um fundo de financiamento público.

das, em razão das maiores necessidades de organização de uma força de trabalho com número maior de dias parados, ou mesmo do pagamento de um maior número de horas extras para o(s) substituto(s).

Na perspectiva conceitual da abordagem crítica, esses desembolsos realizados pelas empresas não constituem nenhuma forma de financiamento da seguridade social ou de políticas públicas e, sim, recebimento de remuneração diferida no tempo, sendo, portanto, considerados rendimentos que elevam o nível médio da remuneração mensal. Fica claro que o conceito de encargos sociais de Pastore o leva à situação absurda de considerar um pagamento em dinheiro ao trabalhador como um encargo social da empresa, e não como um rendimento do trabalho, garantido pela Constituição Federal. Ou seja, é compulsório, mas não é encargo social. O mesmo ocorre com algumas despesas incidentes sobre a folha de salários, que Pastore denomina, inexplicavelmente, de tempo “não trabalhado 2”. Inexplicavelmente porque o 13º salário, também recebido em dinheiro pelo trabalhador — tendo como referência o seu salário e sendo garantido pela legislação—, não apresenta características substancialmente diferentes para ser enquadrado numa categoria diferente da do abono de 1/3 de férias. Mas essa não é a questão mais relevante: o fato é que novamente uma despesa que leva até mesmo o nome de (13º) salário é incluída em encargos sociais devido à camisa de força derivada da insuficiência conceitual do trabalho de Pastore (1997).

Também as despesas com rescisão contratual (consideradas pelo autor apenas uma *procy* da multa de 40% sobre o FGTS recolhido), recebidas em dinheiro pelos trabalhadores, são consideradas encargos sociais por Pastore. Por que definir o pagamento de um salário anual adicional e de uma multa de rescisão contratual que visa diminuir a rotatividade no emprego como “tempo não trabalhado”? Note-se que aqui não há apenas um problema decorrente do conceito de encargos sociais utilizado, concebendo-os como despesas compulsórias e inegociáveis, mas também de alteração de nomenclatura, de “rendimentos recebidos em dinheiro” para “tempo não trabalhado”.

Por fim, é necessário ainda mostrar porque é um equívoco Pastore considerar encargos sociais aquilo que chama de “tempo não trabalhado” — tanto para o caso das classificações que realmente são tempo não trabalhado, embora nem por isso encargos sociais (como o repouso semanal, as férias, os feriados e os dias parados em função de auxílio-doença e aviso prévio), como para aquelas que claramente não podem ser classificadas como tempo não trabalhado (como o abono de férias, o 13º salário e a multa do FGTS). Com isso, pretende-se mostrar que nenhum dos itens do grupo B e C da Tabela 1 podem ser considerados encargos sociais.

Nos grupos B e C, além do abono de 1/3 de férias, do 13º salário e da multa do FGTS (que rigorosamente não são tempos não trabalhados), Pastore apresenta o “tempo não trabalhado” (repouso remunerado, férias, feriados, auxílio-enfermidade e aviso prévio) como encargo social. Vale dizer, o tempo que o trabalhador não fica à disposição do empregador é considerado encargo social. Mas aqui a divergência é mais profunda, pois não se trata apenas de uma diferença de classificação decorrente do conceito utilizado por Pastore. Se a questão é o fato de que esse tempo não trabalhado é definido compulsoriamente pela legislação e inegociável, então assim também seriam as demais horas que o trabalhador não está à disposição do empregador, como os momentos de almoço, café, lazer, sono, ou seja, todas as demais horas da vida do trabalhador. Também é uma definição compulsória e inegociável que o trabalhador não esteja disponível 24 horas por dia ao seu empregador.

Assim como são compulsórias e inegociáveis essas horas “não trabalhadas”, também é compulsória e inegociável a definição da jornada máxima diária, semanal e, por decorrência, a anual. Por que Pastore não considera essas horas “excedentes” não trabalhadas encargos sociais? O fato de que isso levaria o conceito, a metodologia e os resultados de seu estudo a uma completa ridicularização não o exime da incoerência da não utilização do seu próprio conceito, além de não encobrir o quanto é ridículo e incoerente utilizar o critério somente para determinados “tempos não trabalhados”.

O fato é que os tempos trabalhados e não trabalhados, máximos e mínimos, são regulados legalmente, em qualquer nação minimamente civilizada, de formas muito variadas. Isso significa que em alguns países a jornada semanal é menor, enquanto o número legal de feriados ou de férias ou a jornada anual pode ser menor; em outros não há abonos definidos legalmente e nem 13º salário. Mas essa diferenciação não levou nenhuma instituição de pesquisa destacada no plano internacional ao inusitado e equivocado método de considerar horas não trabalhadas como encargos sociais.

Construídas historicamente, as condições legais que definem a jornada anual de trabalho são dadas para os empresários, que, cientes delas, podem calcular e também negociar a remuneração horária do trabalho. Se considerarem a jornada anual de cada trabalhador reduzida e insuficiente para suas necessidades, os contratantes podem também ajustar suas demandas contando com a oferta de horas de um número maior de trabalhadores. Se, por exemplo, a jornada máxima definida legalmente numa nação é de 1.800 horas anuais ou 150 semanais (em função de todo o tempo não trabalhado) e empregadores e trabalhadores, podendo negociar o valor da remuneração horária, definem um

valor de dois reais a hora, qual seria o adicional referente aos encargos sociais se, comparando com outra situação, a jornada anual máxima fosse de 3.600 horas e a remuneração horária de dois reais? Nenhum! No segundo caso, o empresário poderia pagar dois reais como remuneração horária a dois trabalhadores com jornada máxima de 1.800 horas anuais, que seus gastos para o total de 3.600 horas utilizadas não seriam acrescidos de nenhuma despesa que pudesse ser denominada encargos sociais.

Entretanto, se para o primeiro caso, forem consideradas encargos sociais as 1.800 horas “não trabalhadas”, relativamente ao segundo caso — com uma jornada de 3.600 horas —, como faz Pastore, chegaríamos à conclusão de que essas horas estão sendo pagas (e não trabalhadas) e que, portanto, o valor anual gasto com cada trabalhador (no total 3.600 reais) deveria ser deduzido da metade, pelo tempo não trabalhado. Isso levaria ao cálculo de que o pagamento anual de 3.600 reais para cada trabalhador deveria ter como base de cálculo uma jornada de 3.600 horas, ou seja, uma remuneração de um real por hora. Como ganham dois reais por hora, a diferença seria considerada, como faz Pastore, encargo social. Para cada real pago diretamente pelo empregador, outro real estaria sendo pago “compulsoriamente” para remunerar o tempo “não trabalhado”. Assim, afirmar que as horas “não trabalhadas” são encargos sociais, porque estão sendo pagas é afirmar, ainda que de uma forma velada e envergonhada, que a remuneração horária é elevada.

A consideração do “tempo não trabalhado” como encargo social não encontra sustentação na metodologia utilizada internacionalmente e apresenta-se como um explícito equívoco. Dessa forma, nenhum dos itens de despesas denominadas de “tempo não trabalhado 1”, do grupo B da Tabela 1, proposto por Pastore, pode ser considerado encargo social. Também o abono de 1/3 de férias, o 13º salário e as despesas com rescisão contratual (multa de 40% do FGTS) — estes dois últimos considerados inadequadamente como “tempo não trabalhado 2” no grupo C — são rendimentos diferidos que vão para o bolso do trabalhador, e nem mesmo os considerando tempo não trabalhado poderiam ser incluídos como encargos sociais. Essas despesas incidentes sobre a folha das empresas — que podem e devem ser vistas como custo do trabalho — se caracterizam como benefícios diretamente associados ao trabalho realizado, que favorecem diretamente o trabalhador e, portanto, não se apresentam como encargos sociais.

Já no caso do grupo D, proposto na Tabela 1 de Pastore, que expressaria os reflexos da incidência cumulativa das contribuições do item A sobre o “tempo não trabalhado”, observa-se que o autor está afirmando que não somente os

trabalhadores recebem pelo tempo não trabalhado, como também as diversas contribuições do grupo A estão incidindo sobre o tempo não trabalhado e elevando ainda mais o peso dos encargos sociais. Entretanto, uma vez descartado o tempo “não trabalhado” como encargo social, obviamente esse procedimento também perde o sentido. Ainda no grupo D, a incidência de FGTS sobre o 13º salário somente poderia ser considerada encargo social partindo-se da perspectiva de que o FGTS é encargo social. Como o FGTS vai para o bolso do trabalhador, o mesmo ocorrendo com o 13º salário, essa incidência não somente não pode ser considerada encargo social, como deve ser classificada como um rendimento diferido que eleva o rendimento médio do trabalhador.

Cabe ressaltar que a crítica à consideração do tempo “não trabalhado” como encargo social desmonta a argumentação de Pastore, que sustenta a conclusão de que o peso dos encargos sociais seria de 102,06% da remuneração paga ao trabalhador. Do total dessa cifra, 66,26% estão associados aos grupos B, C e D, considerados encargos sociais porque seriam tempo “não trabalhado”, e que ainda receberiam incidência do grupo A. Desse total de 66,26%, apenas 18% — referentes à soma de 13º salário (10,91%), abono de 1/3 de férias (3,64%), despesa de rescisão contratual (2,57%) e incidência do FGTS sobre o 13º salário (0,87%) — não estão diretamente associados ao tempo “não trabalhado”. Ou seja, ainda que Pastore os considere tempo “não trabalhado”, poderia ser utilizado o argumento de que, não sendo tempo “não trabalhado” como aponta a abordagem crítica, eles ainda poderiam ser considerados encargos sociais por serem compulsórios e inegociáveis.

Isso significa que, abandonada a perspectiva de considerar o tempo “não trabalhado” como encargo social, as divergências entre as duas abordagens estariam refletindo as divergências quanto à classificação daqueles itens acima citados — que juntos perfazem um total de 18% — e do FGTS (8%), ou seja, uma cifra de 26%. Como, na verdade, Pastore somente chega à cifra de 10,91% de incidência do 13º salário e de 3,64% de abono de férias — por calculá-la sobre o tempo “não trabalhado” —, deve-se considerar, descartando esse método, que a incidência do 13º sobre a remuneração mensal é de 8,33% (100%/12), ou seja, de um salário (100%) para cada 12 meses de salários pagos, e que a do abono de férias é de 2,78%, ou seja, de 1/3 de um salário (100%) para cada 12 meses (8,33% x 0,33). Com isso, as divergências se dão em torno de uma cifra ainda menor, de 22,5%. Por fim, mesmo considerando, a título de exercício, que todos esses itens de despesas fossem encargos sociais, seu peso seria de 50,3% sobre a folha de salários, ou 33,5% do custo total do trabalho (Tabela 3).

TABELA 3 Simulação do peso dos encargos sociais, retirando apenas o “tempo não trabalhado” e mantendo os pressupostos da metodologia de Pastore

Discriminação	Alíquota média
Total encargos sociais (hipotéticos)	50,3
Grupo 1	27,8
INSS	20,0
Seguro-acidentes	2,0
Salário-educação	2,5
INCRA	0,2
SESI ou SESC	1,5
SENAI ou SENAC	1,0
SEBRAE	0,6
Grupo 2	22,5
FGTS	8,00
13º salário	8,33
Abono de férias	2,78
Despesa de rescisão contratual	2,57
Incidência do FGTS sobre 13º salário	0,87
Cálculo do peso dos encargos sobre a folha e sobre o custo total do trabalho	
Salário mensal (A)	100,00
Encargos sociais hipotéticos (B)	50,3
Custo total do trabalho (C) = (A + B)	150,3
Participação dos encargos no custo total do trabalho (B/C)	33,5

O exercício realizado na Tabela 3 é importante porque mostra que sem a consideração do tempo “não trabalhado” como encargo social, mas ainda mantendo o conceito de encargos sociais como despesas compulsórias e inegociáveis sobre a folha de salários utilizado por Pastore, a folha de salários seria acrescida de 50,3% com encargos sociais¹⁰. Com isso, fica suficientemente claro que metade do peso dos encargos sociais apontados pelo autor se deve exclusivamente à consideração do tempo “não trabalhado” como encargo social. Esta proporção está muito aquém dos 102% propagandeados por Pastore e outros autores, pelas enti-

10. Entretanto, é importante reafirmar que mesmo o resultado de 50% de peso dos encargos sociais sobre a folha de salários é apenas um exercício, pois há divergências quanto à consideração dos itens do Grupo 2 da Tabela 1 como encargos sociais.

dades patronais e por grande parte da mídia brasileira, que buscam estabelecer um “certo consenso” assentado num resultado sem sustentação lógica e teórica.

Considerando todas as críticas e alterações necessárias no cálculo do peso dos encargos sociais sobre a folha de salários, o resultado é muito menor, como se pode observar nas Tabelas 4 e 5, que, em geral, expressam os resultados da abordagem crítica.

TABELA 4 Rendimentos monetários diferidos como proporção do salário contratual mensal

	Em porcentagem
Grupo 1 - Rendimentos monetários recebidos pelo empregado	
Total	123,04
Salário contratual ¹	100,00
13º salário ²	8,33
Adicional 1/3 de férias ³	2,78
FGTS ⁴	8,00
Incidência do FGTS sobre 13º e 1/3 de férias ⁵	0,89
Rescisão contratual ⁶	3,04

Fonte: CESIT (1994).

(1) Salário contratual mensal igual ao índice 100.

(2) 100,00/12 meses.

(3) $(1/3 \times 100,00) / 12$ meses.

(4) $8\% \times 100,00$.

(5) $8\% \times 11,11$.

(6) Dados estimados por pesquisa do Cesit (1994).

Nota: O salário contratual mensal, por hipótese, foi considerado igual a 100,00.

TABELA 5 Encargos sociais como proporção da remuneração do trabalhador

Discriminação	Alíquota média (A)	Em porcentagem
		Valor absoluto sobre a base de incidência de encargos sociais (B) (1)
Total	27,8	30,89
INSS	20,0	22,22
Seguro-acidentes	2,0	2,22
Salário-educação	2,5	2,78
INCRA	0,2	0,22
SESI ou SESC	1,5	1,67
SENAI ou SENAC	1,0	1,11
SEBRAE	0,6	0,67

Fonte: CLT ; Santos (1996).

(1) A incidência do INSS e dos demais encargos dessa coluna ocorre sobre a base 111,11 unidades monetárias, que corresponde a salário contratual (100,00), 13º salário (8,33) e adicional de 1/3 de férias (2,78). Ou seja, esses encargos não incidem sobre os valores correspondentes à rescisão contratual (3,04%), ao FGTS (8,0%) e à incidência do FGTS sobre o 13º salário e o abono de férias (0,89%), que, entretanto, vão para o bolso do trabalhador. Para maiores esclarecimentos, ver a pesquisa do Cesit (1994).

Nessa perspectiva, vários itens que Pastore considera encargos sociais (itens do grupo 2 da Tabela 3) são considerados rendimentos monetários, diferidos no tempo, que vão para o bolso do trabalhador (Tabelas 4 e 5). Para cada 100 unidades monetárias recebidas mensalmente pelo trabalhador (salários, prêmios, bônus, comissões), outras 23,04 são acrescidas em razão de direitos trabalhistas assegurados pela legislação. Note-se que, além da abordagem crítica considerá-los rendimentos diferidos garantidos pela legislação, os percentuais foram recalculados desconsiderando-se qualquer relação com “tempo não trabalhado”, como já havia sido apresentado na Tabela 3¹¹.

Assim, para cada remuneração mensal de 100 unidades monetárias, o trabalhador brasileiro recebe, ao longo do tempo, 123,04 de rendimentos¹². Essa é uma definição fundamental para que se possa determinar a base sobre a

TABELA 6 Participação dos encargos sociais sobre a remuneração do trabalhador e sobre o custo total do trabalho

Discriminação	Valores
Remuneração contratual (A)	100,00
Base de incidência de encargos sociais (B)	111,11
Alíquota média de encargos sociais (C)	27,8%
Valor Absoluto sobre a base de incidência de encargos sociais (D)	30,89
Remuneração total do trabalhador para uma remuneração contratual de 100,00 (E)	123,04
Custo Total do Trabalho (F) = (D) + (E)	154,29
Participação dos encargos sociais sobre a remuneração total do trabalhador (G) = (D)/(E)	25,10%
Participação dos encargos sociais no custo total do trabalho (H) = (D)/ (F)	20,02%

11. Além disso, considerou-se outro percentual (3,04%) referente à rescisão contratual, que resulta de pesquisa concreta sobre o peso do custo da demissão sobre a folha de salários, baseado em dado da RAIS (CESIT, 1994), assim como foi considerado 0,89% da incidência cumulativa do FGTS, que, além do 13º salário, incide também sobre o abono de 1/3 de férias.

12. Essas alíquotas correspondentes aos encargos sociais incidem não somente sobre o salário contratual e outras remunerações pactuadas entre empresários e trabalhadores (bônus, prêmios, comissões), mas também sobre outras remunerações garantidas legalmente, como o 13º salário e o abono de 1/3 de férias. Dessa forma, para cada 100 unidades monetárias de remuneração recebida pelo trabalhador, outras 11,11 unidades (8,33 de 13º e 2,78 de abono de 1/3 de férias) também conformam a base de incidência dos encargos sociais. Assim, na coluna B do Quadro 5, apresenta-se o percentual de incidência de cada alíquota de encargos sociais sobre uma remuneração de 111,11 unidades monetárias, com o que o total de encargos sociais alcança 30,89 unidades monetárias para cada 100 de remuneração contratual.

qual será calculada a incidência dos efetivos encargos sociais. Na Tabela 5, na coluna A, observa-se que a soma das alíquotas incidentes sobre a remuneração do trabalhador é de 27,8%.

Como a remuneração do trabalhador é acrescida de 23,04% de rendimentos diferidos, pode-se observar, na Tabela 6, que, para cada 100 unidades monetárias contratuais, o peso dos encargos sociais na remuneração do trabalhador brasileiro é de 25,1%¹³. Considerando que, na literatura internacional, o peso dos encargos sociais é sempre calculado como proporção do custo total da força de trabalho — e não, como faz Pastore, sobre a remuneração —, observa-se que apenas 20% desse custo pode ser considerado encargo social.

Conclui-se, portanto, que o peso dos encargos sociais não é tão elevado como sugerem os trabalhos que seguem a abordagem patronal. E a comparação internacional do peso dos encargos sociais no custo total da força de trabalho mostra que o Brasil não é “o campeão dos encargos sociais”¹⁴. Dados de vários países foram levantados pelo CERC (1992) da França e tabulados com o objetivo de viabilizar as melhores condições de comparabilidade possíveis¹⁵. Comparado à participação dos encargos sociais no custo total da mão-de-obra da indústria manufatureira de vários países, o peso dos encargos social no Brasil (20% do custo da força de trabalho) era menor do que na Itália, Bélgica, França e Espanha. Estava no mesmo patamar de Alemanha, Estados Unidos, Portugal e Grécia, e acima dos referentes a Luxemburgo, Irlanda, Japão, Grã-Bretanha e, principalmente, Dinamarca (SANTOS 1996). Já a comparação com alguns países da América Latina mostra que a participação dos encargos sociais no custo da força de trabalho no Brasil era um pouco maior do que as relativas ao Uruguai (17,5%) e à Argentina (16,6%), sendo mais elevada em relação ao Paraguai (14,0%),

13. Além do trabalho realizado pelo Cesit (1994), no qual a definição é exatamente a mesma deste trabalho, podem-se destacar os trabalhos de Santos (1996), Santos e Pochmann (1996) e Dieese (1993), que também apontam para 25% de encargos sociais sobre a remuneração dos trabalhadores.

14. A existência de diversas formas de remuneração e contribuição com base na folha de salários de forma compulsória ou em razão de acordos coletivos de trabalho, além das várias diferenças na legislação de cada país e de divergências nas interpretações e conceitos acerca do que deve ser considerado encargos sociais, encargos trabalhistas ou remuneração, entre outros, são os principais elementos que dificultam a construção de indicadores comparáveis entre países no que se refere à participação dos encargos sociais no custo da mão-de-obra.

15. No estudo do CERC (1992), são considerados como encargos sociais apenas os itens que compõem a cotização patronal da Seguridade Social, não sendo, portanto, considerados como encargos as horas não trabalhadas e outros rendimentos não regulares. Assim, os dados apresentados para vários países desenvolvidos são comparáveis ao dado referente ao Brasil, já que as metodologias utilizadas são bastante compatíveis. Conforme a definição aqui utilizada, para o caso brasileiro não foram considerados encargos as horas não trabalhadas referentes a férias, feriados, licenças, descanso semanal, bem como os rendimentos não regulares, como 13º salário, 1/3 de adicional de férias e outros, que, em conjunto, foram considerados parte da remuneração do trabalho, já que vão para o bolso do trabalhador.

que apresentava o menor peso dos encargos sociais no custo da força de trabalho entre os países do Mercosul (CESIT, 1994).

Portanto, a discussão em torno da questão dos encargos sociais deve partir desse fato: o Brasil não é o campeão de encargos sociais e seu peso não afeta de forma expressiva o custo da força de trabalho. Desde os anos 1990 este custo tem oscilado muito mais em função das alterações cambiais, e aumentado nos períodos de sobrevalorização, do que em função das alterações nas despesas com salários, direitos trabalhistas e encargos sociais. Mesmo assim, ele tem se mantido num patamar bem menor do que na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, como veremos a seguir.

4 A evolução recente do custo do trabalho no Brasil: uma análise comparativa

Uma das principais implicações dos estudos que tentam mostrar que os encargos sociais têm um peso elevado na folha de pagamento das empresas é a afirmação de que o custo da mão-de-obra fica encarecido para as empresas, enquanto os trabalhadores pouco recebem pelo trabalho prestado. Pastore (1994) abre um capítulo de um dos seus livros sobre o tema com referências que caracterizam essa situação e que ele procura defender: “O Brasil tem sido considerado o campeão de impostos e de encargos sociais. Argumenta-se que o Brasil é um país de encargos altos e salários baixos, o que faz o trabalhador receber pouco e custar muito para a empresa.” Realmente, o trabalhador brasileiro recebe, em média, muito pouco. É extensa a literatura brasileira que trata da estrutura salarial e que tem sempre destacado a enorme desigualdade de rendimentos do trabalho e o elevado peso dos baixos salários, fato, portanto, incontestável e distante da polêmica estabelecida em torno do custo do trabalho. Além disso, os encargos sociais — que estão num patamar muito menor do apontado por Pastore — incidem sobre baixos salários, de forma que o custo total do trabalho no Brasil não é elevado.

É claro que a afirmação acima requer uma qualificação que passe pela seguinte questão: quais as referências comparativas para se considerar reduzido ou elevado o custo do trabalho no Brasil? Pelo menos três referências comparativas são fundamentais: a) a evolução do custo do trabalho brasileiro ao longo do tempo, ou seja, uma referência temporal; b) a comparação da evolução do custo do trabalho brasileiro com o custo de outras economias, desenvolvidas e subdesenvolvidas; c) a comparação das despesas com a força de trabalho em relação à sua produtividade.

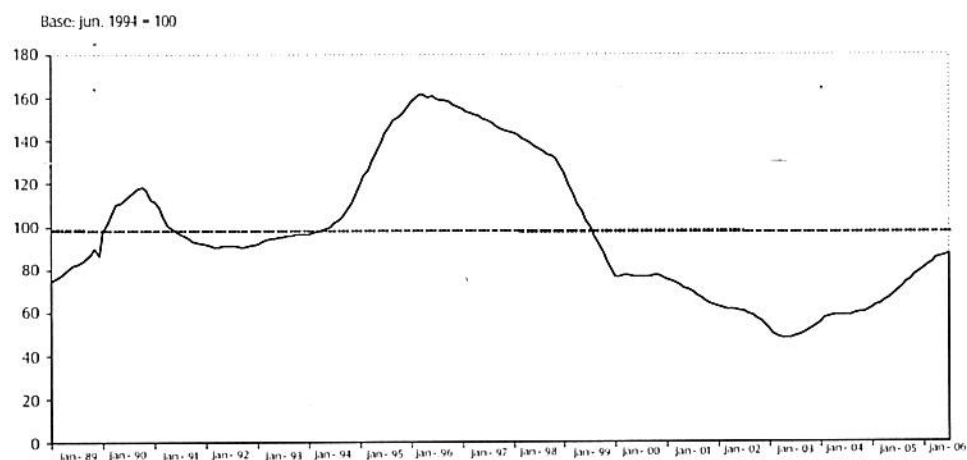
Os dados do Banco Central mostram claramente que o custo do trabalho no Brasil se encontra, atualmente, num patamar mais reduzido do que o do início dos anos 1990 (Gráfico 1). Um primeiro ponto a destacar é que, num país reconhecidamente marcado por baixos salários, por uma reduzida participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional e após ter passado por um surto hiperinflacionário desde o início dos anos 1980 até 1993 — com influências negativas sobre o rendimento dos trabalhadores —, o custo unitário do trabalho (em dólar), na média do período 1999-2006, se manteve num patamar mais baixo do que na média do período 1989-1994. Situou-se, em todo o período de janeiro/2000 a janeiro/2006, num patamar menor do que o do período janeiro/1990 a janeiro/1994. Isso significa que todas as despesas incidentes sobre a folha de salários foram mais do que compensadas pelos ganhos de produtividade do trabalho na indústria nacional e pela taxa de câmbio, comparando-se o início dos anos 1990 com os últimos cinco anos.

Nesse sentido, outro ponto merece destaque: a evolução da taxa de câmbio e seus impactos sobre o custo unitário do trabalho brasileiro (em dólar). Ao longo de todo o período 1990-2005, o custo do trabalho somente se elevou de forma significativa nos períodos de sobrevalorização cambial, principalmente entre 1994 e 1999. Vale dizer, foram os impactos da valorização cambial que elevaram o custo do trabalho e contribuíram, juntamente com a abertura comercial abrupta, para que a indústria nacional fosse afetada pela concorrência estrangeira.

Mas as críticas dos empresários industriais concentraram-se na legislação trabalhista e nas contribuições sociais, e não na política econômica que promoveu uma elevação do custo do trabalho brasileiro em relação ao dos demais países, assim como elevou todos os demais custos (em dólares) e reduziu a capacidade de competitividade da indústria nacional. Os impactos nefastos desse período (1994-1999) sobre a economia brasileira, como resultado das privatizações — também defendidas pela elite industrial brasileira —, expressaram-se na elevação de outros custos das empresas brasileiras (energia, aço, telecomunicações, transportes). A elevação descontrolada das dívidas externa e pública levou a uma elevação da carga tributária para o pagamento dos juros, além de reduzir ainda mais os investimentos públicos em áreas prioritárias que poderiam impedir a elevação (ou reduzir) de outros custos das empresas (em portos, aeroportos, estradas, ferrovias, energia, infra-estrutura urbana). Entretanto, o chamado Custo Brasil passou a ser encarado pela elite econômico-financeira brasileira cada vez mais como sinônimo de custo do trabalho, supostamente elevado em razão dos encargos sociais e das imposições da legislação traba-

lhista. Afirmando a tradição liberal, novamente os culpados foram as próprias vítimas: os trabalhadores (e seus direitos), que enfrentaram uma profunda desestruturação do mercado e das relações de trabalho, uma taxa de desemprego superior ao dobro da verificada nos anos 1980 e uma redução progressiva do rendimento real do trabalho no período 1997-2003.

GRÁFICO 1 Índice do Custo Unitário do Trabalho (CUT) na Indústria de Transformação Brasil – 1989-2006



Fonte: Banco Central do Brasil - Depec. Séries Temporais.

Nota: O CUT em termos reais pode ser definido como a razão entre a folha de pagamento real nas indústrias abrangidas pela CNI e a produção física divulgada pelo IBGE. Para o CUT em termos nominais, utiliza-se a massa salarial nominal e o índice da produção industrial multiplicado pelo Índice de Preços por Atacado - Oferta Global - Produtos Industrializados (IPA-OG-PI) divulgado pela FGV, conforme a seguir:

$$CUT_{real} = \text{massa salarial real}_{(CNI)} / \text{índice de produção industrial}_{(IBGE)}$$

$$CUT_{nominal} = \text{massa salarial nominal}_{(CNI)} / \text{índice de produção industrial}_{(IBGE)} \times (\text{IPA-OG-DI}).$$

Após a desvalorização cambial de 1999, não somente o custo unitário do trabalho (em dólares) se reduziu rapidamente, como os demais custos e preços da produção da indústria nacional passaram a ser relativamente mais favoráveis em relação à produção estrangeira, melhorando as condições de competitividade da economia brasileira e contribuindo para um rápido processo de reversão do *déficit* comercial e em conta-corrente. Entretanto, num contexto de forte elevação das exportações e de altíssima liquidez internacional, a atual política monetária ultra-ortodoxa tem levado novamente a uma sobrevalorização cambial, cujos

impactos, em termos de nova elevação do custo do trabalho (em dólar), podem ser observados no Gráfico 1. Os constrangimentos impostos pela política monetária e cambial à competitividade da indústria nacional têm provocado novamente as mesmas reações da elite econômico-financeira brasileira: o custo do trabalho, os encargos sociais, os direitos dos trabalhadores e a legislação trabalhista voltaram a ser alvos de intensos ataques.

Por outro lado, no que se refere à comparação internacional, os dados do Bureau of Labor Statistics (BLS)¹⁶, órgão do Departamento de Trabalho americano, mostram que o custo horário total do trabalho da indústria manufatureira brasileira era menor do que os verificados na maioria dos países em desenvolvimento, e muito menor do que nos países desenvolvidos (Tabela 7). Após a desvalorização cambial de 1999, o custo do trabalho brasileiro até 2004, dentre os países considerados, era maior somente em relação ao do México e do Sri Lanka; em 1998, superava também o de Taiwan, Hong Kong e Portugal, e estava muito próximo do custo da Coréia do Sul.

Após elevar-se expressivamente de US\$ 2,68 para US\$ 5,79, e com isso também aumentar relativamente a todos os demais países considerados entre 1993 e 1996, refletindo a sobrevalorização cambial promovida a partir de julho de 1994¹⁷, o custo horário total do trabalho na indústria manufatureira brasileira reduziu-se 54,4% entre 1998 e 2002, refletindo a expressiva desvalorização cambial iniciada em 1999. Esta redução foi tão profunda, que em nenhum outro país considerado ocorreu uma redução maior do custo do trabalho no mesmo período. Com isso, o custo horário da indústria manufatureira brasileira foi reduzido em relação a todos os demais países. Em 2004, o custo do trabalho brasileiro era 13,7% menor do que o de 2000, redução que, dentre os países considerados, somente ocorreu para Taiwan e Japão, mas num ritmo bem menor. Em todos os demais países ocorreu um aumento do custo do trabalho, na maioria deles num ritmo superior a 40% (Tabela 7). Também é importante observar que, entre 1990 e 2004, enquanto na maioria dos países considerados ocorreu uma expressiva elevação do custo do trabalho, no Brasil o custo do

16. Esses dados apresentam vantagens para a realização de uma comparação internacional, pois há uma preocupação com a utilização de uma metodologia de cálculo que busque um mínimo de homogeneidade. Esses dados estão disponíveis para o caso brasileiro somente a partir de 1993.

17. É importante destacar que a valorização da moeda nacional diante do dólar, principalmente a partir do Plano Real, não invalida as conclusões, pois, mesmo com ela, por causa do reduzido custo da mão-de-obra brasileira, o Brasil continuou apresentando um dos menores custos de mão-de-obra entre os países mais desenvolvidos ou com grau comparável de desenvolvimento.

TABELA 7 Custo horário da mão-de-obra dos trabalhadores ligados à produção na indústria manufatureira, segundo países selecionados 1990-2004

Países	Custo horário da mão-de-obra (Em US\$)									2004/ 1990 (%)	2004/ 2000 (%)
	1990	1993	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004		
Siri Lanka	0,35	0,48	0,42	0,47	0,48	0,45	0,49	0,51	Nd	45,7 ³	6,25 ³
México	1,56	2,40	1,58	1,64	2,20	2,54	2,60	2,49	2,50	60,3	13,6
Brasil	3,17¹	2,68²	5,79	5,61	3,51	2,95	2,56	2,74	3,03	-4,4	-13,7
Taiwan	3,85	5,19	5,87	5,18	6,19	6,05	5,64	5,69	5,97	55,1	-3,6
Hong Kong SAR	3,22	4,37	5,23	5,57	5,45	5,74	5,66	5,54	5,51	71,1	1,1
Singapura	3,75	5,25	8,27	7,72	7,19	6,97	6,71	7,18	7,45	98,7	3,6
Coréia do Sul	3,70	5,64	8,22	5,67	8,24	7,72	8,77	10,03	11,52	211,4	39,8
Nova Zelândia	8,01	7,85	10,81	9,01	7,91	7,53	8,60	11,04	12,89	60,9	63,0
Austrália	13,09	12,70	17,22	15,22	15,36	13,30	15,41	19,78	23,09	76,4	50,3
Portugal	3,59	4,50	5,58	5,48	4,49	4,59	5,07	6,24	7,02	95,5	56,3
Espanha	11,30	11,59	13,41	12,06	10,65	10,76	11,92	14,97	17,10	51,3	60,6
Itália	17,28	15,80	17,75	16,35	17,51	13,61	14,75	18,11	20,48	18,5	17,0
França	15,36	16,60	19,06	17,49	15,46	15,65	17,12	21,14	23,89	55,5	54,5
Reino Unido	12,61	12,45	14,24	16,75	16,73	16,75	18,25	21,20	24,71	96,1	47,7
Japão	12,54	19,21	21,00	18,29	22,02	19,43	18,65	20,32	21,90	75,2	-0,5
Estados Unidos	14,84	16,51	17,70	18,64	19,70	20,58	21,40	22,27	23,17	56,1	17,6
Alemanha	nd	nd	nd	nd	22,67	22,48	24,20	29,63	32,53	nd	43,5
Ex-Alemanha Ocidental	21,71	nd	nd	nd	23,71	23,51	25,31	30,99	34,05	56,8	43,6
Noruega	21,76	20,21	25,05	24,07	22,66	23,29	27,29	31,56	34,54	58,7	52,4

Fonte: U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. 2002 e 2006.
 (1) Estimativas: dados de 2003 corrigidos pelo índice CUT do Banco Central do Brasil.
 (2) Os dados para esse ano são do Morgan Stanley Research apud Stewart (1994).
 (3) 2003/1990 e 2003/2000.

trabalho neste último ano estava num patamar menor do que em 1990¹⁸. A inclusão de outros países em desenvolvimento na comparação, indisponíveis na base de dados do BLS, provavelmente revelaria que o custo do trabalho brasileiro é maior do que em alguns países da América Latina, fato já observado no início dos anos 1990. Entretanto, os fatos mais relevantes são que ele não é mais elevado do que o de países de industrialização recente, e está muito abaixo de países como Austrália e Nova Zelândia, e que não houve uma tendência de elevação em relação aos demais países considerados, tendo ainda apresentado uma redução relativa em relação ao México na média do período 2000-2004.

Isso mostra que os problemas em relação à competitividade nacional estiveram associados à sobrevalorização do câmbio e a outras questões relacionadas ao baixo investimento, à falta de maior diversificação da estrutura produtiva brasileira e outros fatores que poderiam promover ganhos de competitividade sistêmica (COUTINHO; FERRAZ, 1994). Tudo isso poderia promover uma melhor inserção competitiva, com maiores ganhos de produtividade, e seria até mesmo compatível com a elevação dos rendimentos dos trabalhadores brasileiros sem redução das vantagens competitivas, fato ocorrido em outros países.

Assim, ao contrário do que Pastore (1994 e 1997) procura mostrar, o custo do trabalho para as empresas brasileiras é também muito reduzido, expressando o fato de que não somente o peso dos encargos sociais, como demonstramos, é muito menor do que tem sido apontado em muitos estudos, como também a parcela que vai para o bolso do trabalhador no Brasil é muito reduzida.

5 Considerações finais

Não somente os salários são reconhecidamente baixos no Brasil, como o peso dos encargos sociais é bem menor do que a abordagem patronal tem apontado (mais de 100% sobre a folha de salários). Não há, no Brasil, um “certo consenso de que o trabalhador ganha pouco, mais custa caro para a empresa”;

18. A comparação dos rendimentos diretos com diversos países de nível de desenvolvimento industrial semelhante ao do Brasil, alguns até menos desenvolvidos, também mostrou que a parcela do custo do trabalho referente à remuneração direta, geralmente pactuada entre sindicatos patronais e de trabalhadores, coloca o Brasil entre aqueles que apresentam os menores rendimentos diretos, numa comparação internacional que considera a influência da taxa de câmbio. Para os dados de 2001, tanto considerando o custo horário total do trabalho como a proporção dos rendimentos diretos (exclusive encargos e outros custos do trabalho) da indústria manufatureira brasileira, em relação ao conjunto de países desenvolvidos e em desenvolvimento, quase todos os países em desenvolvimento e desenvolvidos considerados apresentam rendimentos e custo do trabalho de no mínimo o dobro do brasileiro: as exceções são os casos do México, de Hong Kong e Taiwan.

ao contrário, há uma profunda divergência em relação às seguintes idéias: o Brasil é o campeão mundial de encargos sociais; o custo do trabalho no Brasil é elevado e é um elemento impeditivo do crescimento econômico e da competitividade da indústria brasileira; a legislação trabalhista é responsável por uma rigidez no mercado e nas relações de trabalho. Esses e outros pontos polêmicos relativos ao custo do trabalho, no entanto, em tempos de hegemonia do pensamento e das políticas neoliberais poucas vezes são apresentados ou bem colocados pela maior parte da mídia nacional¹⁹.

Não se deve estranhar, portanto, o fato de que a recente onda de sobrevalorização cambial, promovida e sustentada por interesses particulares velados, seja capaz de fazer ressurgir com intensidade os discursos e bordões surrados contra o padrão de regulação do trabalho, os ataques contra os direitos dos trabalhadores — também velados por meio de artimanhas do tipo: flexibilizar sem retirar direitos; reduzir encargos para gerar empregos, formalizar e melhorar salários (quando são vistos, como encargos sociais, as férias e 1/3 de férias, o 13º salário, o FGTS, as licenças etc); desburocratização e simplificação da CLT (embora as propostas de efetiva simplificação e desburocratização quase nunca apareçam dissociadas da eliminação de artigos que garantem direitos; quando aparecem, geralmente são pontuais e não causam empolgação nem mesmo a seus idealizadores e/ou defensores).

A velha cantilena do custo do trabalho e dos encargos sociais, a exemplo do período 1994-1998, ressurgiu como uma questão importante a ser enfrentada por meio da eliminação de direitos e reforma trabalhista, na perspectiva da elite empresarial brasileira, neste novo contexto de sobrevalorização cambial. É preciso, no entanto, aprender com história e lembrar os impactos desastrosos da sobrevalorização cambial do período 1994-1998 sobre a economia e o mundo do trabalho brasileiros. É preciso também estar atento para o fato de que um padrão de “competitividade espúria”, assentada em maior precarização do mercado e das relações de trabalho, não irá promover, nesse contexto de concorrência acirrada e de grandes mudanças tecnológicas, vantagens competitivas substantivas e sólidas. Se o País não conseguir assentar a ampliação de suas vantagens competitivas na ampliação do mercado interno, na inovação tecnológica, em ganhos crescentes de produtividade, na melhoria dos aspectos que influenci-

19. A maior parte da mídia brasileira presta-se à busca da consolidação de uma hegemonia ideológica, de um falso consenso em relação a essas e outras questões, estratégia sustentada pela brutal concentração e dominação dos meios de comunicação, cujo destino é dirigido e os interesses associados à ditadura dos mercados e do poder econômico.

am a competitividade sistêmica (câmbio, juros, estrutura tributária, infra-estrutura), num melhor padrão de inserção competitiva no cenário internacional, seu futuro poderá ser uma mera reprodução dos últimos 25 anos, nesse contexto adverso de hegemonia liberal e do capital financeiro internacional, ou seja, um aprofundamento da regressão social.

Referências bibliográficas

- BALTAR, P.; HENRIQUE, W. Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A. et al. (Org.). *O mundo do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1994.
- BALTAR, P.; PRONI, M. Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil. *Cadernos Cesit*, Campinas, IE/Cesit, n. 15, 1995.
- BRADEN, B.R.; HYLAND, S.L. Cost of employee compensation in public and private sectors. *Monthly Labor Review*, May 1993 .
- BUREAU OF LABOR STATISTICS. Home page: U.S Department of Labor. < <http://www.bls.gov> > .
- CACCIAMALI, M.C. *Resumo diagnóstico do Seminário Encargos Sociais e sua base de incidência*. Brasília: MTb, 1994. Mimeografado.
- CENTRE D'ÉTUDE DES REVENUS ET DES COÛTS – CERC. Salaires et coûts de la main-d'oeuvre dans les principaux pays industriels. *Documents du CERC*, n. 106, Paris, 1992.
- CESIT. *Emprego, salário, rotatividade e relações de trabalho em São Paulo*. Relatório de Pesquisa. Campinas: Unicamp, 1994. Mimeografado.
- CNI. *Relações de trabalho*, Rio de Janeiro, ano VIII, n. 68, jul./ago. 1994.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. (Coord.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus, 1994.
- DIEESE. Encargos sociais no Brasil. Conceito, magnitude e reflexos no emprego. *Pesquisa Dieese*, n. 12, São Paulo, 1997.
- _____. A questão fiscal e os trabalhadores. *Pesquisa Dieese*, n. 8, São Paulo, 1993.

- FIESP. *Como calcular os encargos sociais*. São Paulo: 1993. Mimeografado.
- FIESP/CIESP/DEPEA. *Encargos sociais*. São Paulo, Fiesp/Seção de Estatística, 1993b Mimeografado.
- IOB. *Informações objetivas*. São Paulo: 1993.
- MANZANO, M. Custo de demissão e proteção do emprego no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A.; MATTOSO, J.E.L. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- MENDONÇA, S.E.A. Encargos não são os vilões da história. *Economia em perspectiva. Carta de conjuntura*, São Paulo, Conselho Regional de Economia, n. 144, 1997.
- PASTORE, J. Veto desastroso. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 3 fev. 1998.
- _____. *Encargos sociais no Brasil e no mundo*. São Paulo, USP, 1994a. Mimeografado.
- _____. *Flexibilização do mercado de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: Editora LTR, 1994b.
- _____. Flexibilização e emprego. *Relações do trabalho*, Rio de Janeiro, ano VII, n. 68, jul./ago. 1997a.
- _____. *Encargos sociais: Implicações para o salário, emprego e competitividade*, 1997b.
- POCHMANN, M. *Cálculo dos componentes dos custos do trabalho dos 10 setores mais importantes da economia dos países do Mercosul*. Campinas, out. 1994. (Relatório Final Consolidado). Mimeografado.
- _____. A falsa disjuntiva dos liberais. *Economia em Perspectiva. Carta de conjuntura*, São Paulo, Conselho Regional de Economia, n.144, 1997.
- REIMER, F. Encargos sociais no Brasil são elevados? *Economia em Perspectiva. Carta de conjuntura*, São Paulo, Conselho Regional de Economia, n.144, 1997.
- SANTOS, A. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A.; MATTOSO, J.E.L. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- SANTOS, A.; POCHMANN, M. Custo do trabalho e competitividade internacional. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A.; MATTOSO, J.E.L. (Org.). *Crise e trabalho no*

Brasil. Modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996a.

_____. *Encargos sociais: uma nova abordagem metodológica e seus resultados*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1996b. Mimeografado.

STEWART, F. La nueva división internacional del trabajo. *Revista Trabajo*, Ginebra, Organización Internacional do Trabalho (OIT), n. 8, 1994.

TAVARES, M.C. Baixos salários e competitividade externa. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 29 ago. 1994.

VAN DAMME, S. International manufacturing compensation costs. *Monthly Labor Review*, Washington, BLS, 11, v. 117, 1994.

WOMACK, J. Los cinco mitos del TLC. *Revista Trabajo*, Ginebra, Organización Internacional do Trabalho (OIT), 1994.

ZYLBERSTAJN, H. Transformar encargos em salários: por que não? *Economia em Perspectiva. Carta de conjuntura*, São Paulo, Conselho Regional de Economia, n.144, 1997.



*Estatísticas e indicadores de
emprego, trabalho e renda*

5. As estatísticas sobre trabalho no Brasil
Claudio Salvadori Dedecca
6. População e trabalho
Claudio Salvadori Dedecca
7. Indicadores e distribuição de renda
Claudio Salvadori Dedecca / Eliane Navarro Rosandiski
8. A qualificação enquanto elemento dinâmico
do mercado de trabalho
Eliane Navarro Rosandiski

Claudio Salvadori Dedecca¹

O mapeamento do trabalho hoje na sociedade brasileira deve ter como ponto de partida a análise dos conceitos e indicadores básicos de ocupação, desemprego e renda, bem como uma breve apresentação dos principais levantamentos estatísticos existentes sobre o tema que são produzidos atualmente no Brasil.

Deve-se ressaltar que os conceitos e indicadores analisados assumem critérios que podem ser alterados segundo a perspectiva metodológica adotada. No campo das pesquisas em ciências sociais, os critérios são marcados por particularidades associadas às opções metodológicas, que, em geral, buscam realçar ou explicitar certas questões consideradas importantes para a vertente analítica proposta.

Desse modo, tais notas mostram alguns conceitos e indicadores básicos para a análise do mercado de trabalho brasileiro, podendo eles serem modificados segundo a perspectiva analítica e, também, segundo as limitações apresentadas pelas fontes de informações.

1 A definição de trabalho na sociedade atual

Segundo Desrosières (1993), os primeiros levantamentos de informações socioeconômicas mais abrangentes datam do século XVII. Sua difusão é observada ao longo do século XIX. A sistematização desses levantamentos, porém, ocorreu no século passado.

1. Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

É impossível não vincular esse movimento à criação ou à consolidação das diversas políticas públicas, que passaram a exigir disponibilidade de informações para sua gestão. Como desenvolver as políticas de educação e saúde sem dados adequados sobre o crescimento populacional, o perfil das doenças, as causas da mortalidade. Como realizar a política econômica na ausência de informações relacionadas a evolução dos preços, nível geral de atividade, volume de crédito. Como definir uma política de alimentação sem dados sobre a produção agrícola, o padrão alimentar e as necessidades da população. Em suma, um grande esforço de produção de informação estatística foi demandado às sociedades durante o desenvolvimento capitalista do século XX. Como parte dessa trajetória apareceram as estatísticas socioeconômicas, que têm nos indicadores de trabalho seu foco principal.

A criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, instituiu um fórum permanente de discussão entre as nações a respeito da construção de estatísticas sobre o trabalho. Diversas resoluções e recomendações foram sendo estabelecidas pela OIT. Ainda no âmbito dessa organização, foi criada a Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho com o objetivo de definir orientações para produzir metodologias para levantamentos nacionais de dados sobre o trabalho.

A partir de 1948, a Organização das Nações Unidas (ONU) ampliou o escopo dessa cooperação internacional para a produção de informações socioeconômicas. A ONU e suas diversas instituições passam a realizar um esforço permanente de elaboração de orientações para os levantamentos nacionais.

Na segunda metade do século passado, o caráter fragmentado dos levantamentos estatísticos vai dando lugar a um sistema integrado, em geral centralizado em uma instituição nacional específica e organizado com base nas Contas Nacionais, que têm o objetivo principal de calcular o Produto Interno Bruto, e do Censo Demográfico, que tem o propósito de estruturar as informações socioeconômicas básicas.

A construção dos Sistemas Nacionais de Estatística foi exigindo, ao menos, o enfrentamento dos problemas seguintes:

1. **Configuração dos levantamentos estatísticos** – definição dos diversos levantamentos, de seus escopos, abrangência e compatibilidade.
2. **Noções e conceitos básicos** – noções e conceitos comuns aos vários levantamentos, com o objetivo de torná-los compatíveis e complementares entre si.

3. Classificações básicas – definição de classificações básicas comuns aos vários levantamentos.

O enfrentamento desses problemas tem na Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas sua coordenação internacional. A ONU, juntamente com suas instituições coligadas e com os países-membros, mantém um trabalho permanente de atualização e desenvolvimento das orientações para os sistemas nacionais de estatísticas.

No presente, as orientações para as estatísticas socioeconômicas encontram-se estabelecidas em duas dimensões metodológicas básicas:

1. **Categorias de tipo de trabalho** – definição das categorias básicas de trabalho presentes na sociedade atual.
2. **Classificações socioeconômicas** – o Sistema de Contas Nacionais, a Classificação de Atividade e a Classificação de Uso do Tempo constituem as três principais.

Com base nessas dimensões, estabelecem-se os critérios para determinar o conceito ou a noção de trabalho na sociedade capitalista, do ponto de vista estatístico. Espera-se, entretanto, que tais critérios reflitam o que as sociedades atuais reconhecem como trabalho.

Dois problemas aparecem em relação a esse procedimento. O primeiro decorre da heterogeneidade das configurações econômicas e sociais entre nações, que estabelece diferentes estágios de desenvolvimento econômico e social e, portanto, uma diversidade enorme de conformações específicas de organização da atividade produtiva e dos mercados de trabalho.

O segundo problema deriva da sistemática das mudanças econômicas e sociais, que se processa de modo diferenciado e específico para cada país, exigindo uma atividade de permanente atualização das categorias e classificações adotadas.

No Quadro 1, encontra-se uma síntese do ordenamento atual proposto pela Organização das Nações Unidas para a construção das metodologias dos levantamentos nacionais socioeconômicos.

Como é facilmente possível notar, a valoração dos diversos tipos de trabalho é distinta em cada uma das classificações: para os levantamentos sobre o uso do tempo, são aceitas todas as categorias de trabalho propostas; para a definição de ocupação, somente uma parte delas; e para a mensuração da renda e do produto, uma parte ainda mais restrita é considerada.

QUADRO 1 Classificações das Nações Unidas, segundo tipo de atividades consideradas como trabalho

Tipos de trabalho segundo atividade econômica	Classificações internacionais		
	Sistema de Contas	Condição de Renda	Ocupação
1. Trabalho para as empresas e quase-empresas, instituições não-lucrativas e governo (trabalho no setor formal)	Diagonal	Vertical	Horizontal
2. Trabalho para domicílios nas atividades agrícolas	Diagonal	Vertical	Horizontal
3. Trabalho para domicílios nas atividades não-agrícolas	Diagonal	Vertical	Horizontal
4. Trabalho para domicílios nas atividades de construção	Diagonal	Vertical	Horizontal
5. Trabalho remunerado para provisão de serviços a domicílio	Diagonal	Vertical	Horizontal
6. Provisão de serviço doméstico não-remunerado para consumo no próprio domicílio	Diagonal	Vertical	Horizontal
7. Provisão de serviços não-remunerados de cuidados pessoais para membros do domicílio	Diagonal	Vertical	Horizontal
8. Provisão de serviços comunitários e de ajuda a outros domicílios	Diagonal	Vertical	Horizontal
9. Educação, treinamento e aprendizagem	Diagonal	Vertical	Horizontal
10. Participação comunitária e social	Diagonal	Vertical	Horizontal
11. Participação em atividades cultural, entretenimento e esportivas	Diagonal	Vertical	Horizontal
12. Hobbies, jogos e outras atividades de recreação	Diagonal	Vertical	Horizontal
13. Realização de esportes ou cursos relacionados	Diagonal	Vertical	Horizontal
14. Uso dos meios de comunicação, escrita falada e visual	Diagonal	Vertical	Horizontal

Fonte: United Nations, Statistics Division (<http://unstat.un.org/unsd/default.htm>). Elaboração Claudio S. Dedecca.
(1) Quando houver remuneração monetária.

Levando em conta as orientações internacionais estabelecidas no Sistema ONU, o Brasil ordena seus levantamentos socioeconômicos, procurando estabelecer metodologias que sejam aderentes à configuração socioeconômica do País e apresentem compatibilidade com os principais indicadores estatísticos de outros países.

Os dois principais levantamentos estatísticos nacionais, Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), procuram preservar essas condições, organizados com base em metodologias convergentes com as orientações internacionais.

Do ponto de vista metodológico dos levantamentos existentes no País, a noção de trabalho associa-se às atividades de produção de bens e serviços mercantis e não-mercantis, desde que as últimas provoquem aumento do padrão de consumo ou melhoria do bem-estar. Mas nem todas as formas de trabalho têm sua renda mensurada, somente as ligadas a rendimento monetário. Rendimentos implícitos e não-monetários das demais formas não são, portanto, considerados pelos levantamentos nacionais, conduta convergente com as orientações internacionais.

QUADRO 2 Categorias de trabalho consideradas no Censo Demográfico e na PNAD

Categorias de trabalho	Censo Demográfico		PNAD	
	Renda	Ocupação	Renda	Ocupação
1. Trabalho assalariado	■	■	■	■
2. Trabalho autônomo remunerado	■	■	■	■
3. Trabalho de gestão/administração de empresa (Pró-labore)	■	■	■	■
4. Trabalho remunerado em domicílios	■	■	■	■
5. Trabalho não-remunerado de ajuda a empreendimento familiar ⁽¹⁾		■		■
6. Trabalho não-remunerado de produção para consumo próprio na agricultura ⁽¹⁾		■		■
7. Trabalho não-remunerado de construção para consumo próprio ⁽¹⁾		■		■

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Elaborado por Claudio S. Dedecca.

(1) Desde que realizado uma hora por semana.

2 A condição de trabalho e os conceitos de participação econômica, ocupação e desemprego²

É reconhecido que nem toda a população de um país se encontra disponível para o trabalho. Limites biológicos e critérios sociais regulam a inserção da população na vida produtiva.

O avanço da organização social no capitalismo no século XX buscou restringir o uso produtivo de menores, mulheres e idosos, bem como impedir certas formas degradantes de utilização da população. Ademais, uma parcela dela encontra-se, voluntária ou involuntariamente, indisponível para o trabalho, como os presos e os doentes.

Além disso, a ampliação dos programas previdenciários tendeu a limitar a participação dos mais idosos, estabelecendo, muitas vezes, que as pessoas com idade de 65 ou 70 anos não deveriam mais permanecer na vida produtiva. Por outro lado, a universalização dos sistemas educacionais e o reconhecimento da necessidade de proibir o trabalho infantil determinaram uma idade mínima para ingressar no mercado de trabalho. No Brasil, recentemente foi modificado o limite mínimo de 14 para 16 anos, seguindo orientação internacional.

2. Para uma abordagem mais detalhada dos conceitos e noções sobre participação econômica, ver Dedecca (1998).

Portanto, a parcela da População Total (PT) com idade entre 16 e 65 anos deveria ser classificada como População em Idade Ativa (PIA). Isto é, esse segmento representaria o recurso humano potencial máximo de que uma sociedade poderia lançar mão para a realização de sua produção nacional.

Contudo, nos países de desenvolvimento atrasado, como os da América Latina, onde as políticas públicas tiveram um alcance mais limitado, consideram-se População em Idade Ativa (PIA) as pessoas com 10 anos ou mais, não se estabelecendo critério de idade-limite para a participação econômica. A adoção de uma PIA de dimensões mais amplas deve-se à recorrência do trabalho infantil e também da presença de idosos na vida produtiva, em razão do não-acesso à proteção social³.

Entretanto, nem toda a população de 10 anos ou mais está disponível para a vida produtiva. Os estudantes, os doentes, as donas de casa, os aposentados e os presos não se encontram presentes no mercado de trabalho. Dessa maneira, somente uma parcela da População em Idade Ativa pode ser considerada no exercício de alguma atividade produtiva. Tal parcela é denominada População Economicamente Ativa (PEA).

É importante ressaltar que a noção de contribuição para a produção é bastante controversa. Ampla discussão estabelece-se sobre os trabalhos domésticos realizados por membros da própria família e para autoconsumo, seja quanto ao seu reconhecimento, seja quanto à sua contribuição econômica. Entretanto, essas formas de atividade são consideradas limitadamente produtivas na elaboração de estatísticas sobre ocupação e emprego.

A partir do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios é possível construir o agregado População Economicamente Ativa segundo critério amplo e restrito.

A PEA-restrita não considera as formas de trabalho para autoconsumo ou autoconstrução nem o trabalho não remunerado de ajuda a empreendimento familiar com jornada inferior a 15 horas. Essa definição de PEA é compatível com aquela incorporada no Censo Demográfico até 1980 e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e, portanto, bastante útil. Ela permite, mesmo

3. Desde a Constituição Nacional de 1988, o Estado federal tem sido crescentemente constrangido quanto ao trabalho infantil e à proteção social aos idosos. Política de combate ao trabalho infantil associada a outras de acesso a benefícios sociais, como o bolsa-escola, tem procurado lutar contra o trabalho infantil no País. Também a aposentadoria garantida aos idosos de baixa renda ampliou significativamente a proteção social aos mais velhos. Nesse sentido, é provável que tenhamos de adotar limites inferior e superior para a definição da PIA nos próximos anos, em razão da efetividade da política pública.

com limitações, reconstruir séries histórias sobre a evolução da PEA brasileira ao longo do século XX.

QUADRO 3 Distribuição da População Economicamente Ativa, segundo categorias de trabalho

Categorias de trabalho	População Economicamente Ativa	
	Critério antigo	Critério restrito
1. Trabalho assalariado		
2. Trabalho autônomo remunerado		
3. Trabalho de gestão/administração de empresa (Pró-labore)		
4. Trabalho remunerado em domicílios		
5. Trabalho não-remunerado de ajuda a empreendimento familiar com jornada semanal de trabalho igual ou superior a 15 horas		
6. Trabalho não-remunerado de ajuda a empreendimento familiar com jornada semanal de trabalho inferior a 15 horas ⁽¹⁾		
7. Trabalho não-remunerado de produção para consumo próprio na agricultura ⁽¹⁾		
8. Trabalho não-remunerado de construção para consumo próprio ⁽¹⁾		
9. Desemprego		

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Elaborado por Claudio S. Dedecca.

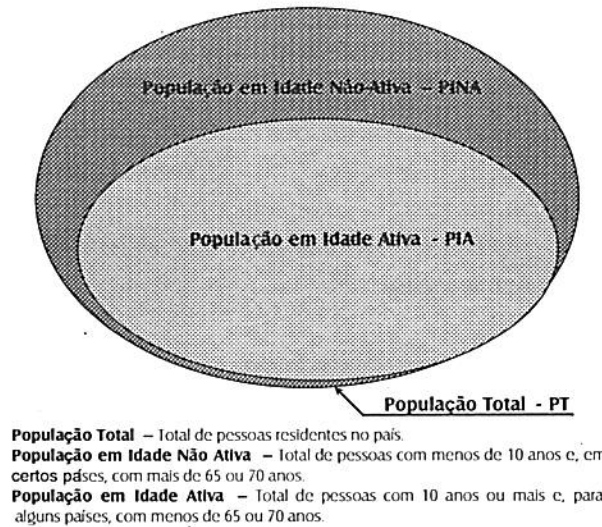
(1) Desde que realizado uma hora por semana.

Quanto à PEA-ampla, são incorporadas algumas categorias de trabalho, como para autoconsumo e autoconstrução, além do não-remunerado de ajuda a empreendimento familiar. O reconhecimento dessas categorias segue orientação da Organização Internacional do Trabalho, que considera serem elas representativas do mercado de trabalho dos países de menor grau de desenvolvimento.

Sem dúvida, a inclusão das novas categorias constitui um avanço na mensuração do trabalho, apesar de não terem sua contribuição econômica mensurada nem incorporada ao cálculo do Produto Interno Bruto. Resta, porém, grande controvérsia sobre o critério de definição de trabalho quando a atividade se realiza ao menos por uma hora na semana e sobre o não-reconhecimento do trabalho doméstico executado por membros da própria família.

Quanto ao critério de atividade mínima de uma hora, a crítica considera que, em razão da ausência de mecanismos de proteção social ao desemprego, a baixa jornada possui caráter esporádico e serve para reduzir a mazela do desemprego ou para financiar a busca de trabalho. Portanto, não existe consenso de que o limite mínimo de 15 horas deva ser abandonado, apesar da orientação da Organização Internacional do Trabalho.

QUADRO 4 Composição da população total, segundo condição de atividade

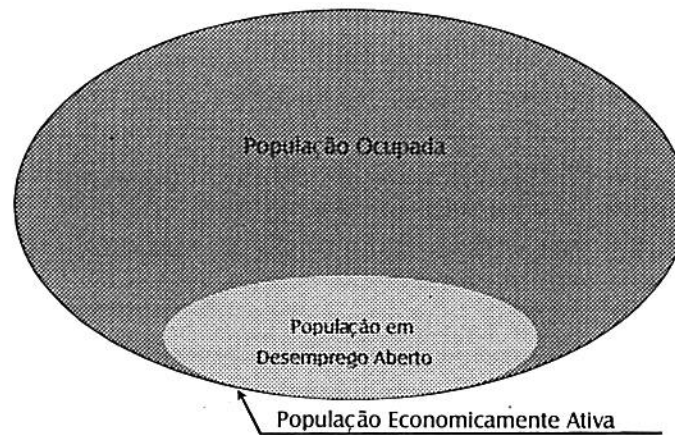


Em relação ao trabalho doméstico realizado por membros da própria família, ele é reconhecido pela ONU na Classificação de Uso do Tempo, mas não é aceito na definição de condição de atividade, isto é, como trabalho. Em grande medida, a razão principal para a não-aceitação está associada ao direito da proteção social previdenciária. Caso os países venham reconhecer essa atividade como trabalho, terão de estender o direito de aposentadoria às consideradas donas de casa⁴.

Em suma, entende-se que a PEA, ampla ou restrita, conforma a *oferta de trabalho* para manutenção dos sistemas econômico e social nacionais. Se essa oferta fosse igual à demanda, não haveria desemprego ou a situação de desempregado corresponderia apenas aos trabalhadores que estivessem transitando de uma para outra ocupação. Como em poucos momentos de sua história o capitalismo conseguiu realizar o *pleno emprego*, a PEA é constituída de pessoas ocupadas (PO) e de pessoas em situação de desemprego (PD).

4. No Brasil, encontra-se em tramitação projeto de lei que estabelece o direito de aposentadoria ao trabalho doméstico para próprio consumo. Existe grande controvérsia sobre o assunto, inclusive no interior do próprio movimento feminista. Mesmo considerando tais dificuldades, é preciso ressaltar que ganha crescente legitimidade a posição em favor do reconhecimento do trabalho doméstico e seu direito à proteção social, tanto no Brasil como no mundo. E, portanto, é muito provável que mais cedo ou mais tarde ele venha ser reconhecido social e economicamente. A razão para o crescente reconhecimento se deve à impossibilidade de desconsiderar a relevância desse trabalho para a organização social e, indiretamente, para o próprio funcionamento da economia.

QUADRO 5 Condição de atividade, segundo condição de ocupação
Censo Demográfico – CDI/IBGE e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD-IBGE



População Economicamente Ativa – Total de pessoas que trabalharam ou que não trabalharam nos últimos 7 dias e procuraram trabalho nos últimos 30 dias.
População Ocupada – Total de pessoas que trabalharam nos últimos 7 dias.
População Desocupada – Total de pessoas que não trabalharam nos últimos 7 dias e que procuraram trabalho nos últimos 30 dias.

A condição de ocupação efetiva-se por diversos regimes de trabalho ou formas de relações de trabalho. No capitalismo moderno, o regime dominante é o *assalariamento*, seguido do *independente* (por conta própria) e o de empregador. Apesar de sua dimensão bastante restrita, um segmento de trabalhadores *não-remunerados de ajuda a empreendimento familiar* tem permanecido sistematicamente no mercado de trabalho. Quanto aos trabalhadores que realizam a produção ou a construção para o próprio consumo tendem a desaparecer.

Todos os regimes de trabalho remunerado podem ser desenvolvidos formal ou informalmente. A *formalidade* é definida pelo cumprimento das normas legais que organizam a atividade econômica e o mercado de trabalho. Na experiência brasileira, a formalidade é explicada pela existência da carteira de trabalho para os assalariados, pela contribuição previdenciária, pelo registro municipal para os autônomos e pela constituição de uma empresa para os empregadores. O cumprimento ou não das normas legais segmenta o mercado de trabalho entre formal e informal.

Normalmente, considera-se *setor informal* o composto por trabalhadores assalariados sem registro em carteira, independentes sem contribuição

previdenciária, exceto profissionais liberais, e os pequenos empregadores. Não há dúvida de que essa classificação pode incorporar trabalhadores plenamente integrados e protegidos socialmente. Entretanto, existe um certo consenso de que a maior parte desse segmento de ocupados executa sua atividade fora do amparo legal e em condições de razoável precariedade produtiva.

A condição de desemprego corresponde à situação das pessoas que não realizaram uma atividade produtiva e estiveram efetivamente procurando uma oportunidade de trabalho em um período determinado. No Brasil, existem três procedimentos para a mensuração do desemprego.

O primeiro deles, circunscrito à situação de desemprego aberto, é encontrado no Censo Demográfico e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

Esse procedimento é comum nas sociedades em que o desemprego é protegido pelo sistema social, caracterizado por programas abrangentes de mediação de mão-de-obra, qualificação profissional e seguro-desemprego. Nessas condições, entende-se que devem ser consideradas desempregadas somente aquelas pessoas que de fato não realizaram qualquer atividade produtiva e mantiveram uma pressão permanente sobre o mercado de trabalho por uma nova ocupação. Essa situação é denominada *desemprego aberto*. Internacionalmente, tem-se adotado o critério de que uma pessoa em desemprego aberto não pode ter executado qualquer trabalho nos últimos sete dias e procurado nos últimos sete ou 30 dias. No Brasil, o adotado nos diversos levantamentos socioeconômicos é o de procura nos últimos 30 dias.

Os dois outros critérios são adotados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE e pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Seade-Dieese. Ambos os levantamentos estabelecem, cada um a seu modo, critérios para a mensuração do desemprego que vão além da situação de desemprego aberto.

A PME considera duas outras situações de desocupação. A primeira, denominada *taxa de população inativa marginalmente ligada à PEA*, estima a parcela da população inativa que nos últimos 358 dias se declarou disponível para o trabalho. E outra, chamada *taxa de população inativa em situação de desalento*, mensura a parcela da população que, em razão de desestímulos oriundos da situação do mercado de trabalho, deixou de procurar trabalho nos últimos seis meses.

Quanto à PED, sua metodologia estabelece, além da *taxa de desemprego aberto*, outras formas de desemprego: *oculto por trabalho precário e oculto por desalento*. As três conformam a *taxa de desemprego total* (Quadro 6).

As razões para ambos os levantamentos definirem situações de desocupação – segundo a PME, as de desemprego; e segundo a PED, as que vão além

QUADRO 6 Condição de desemprego, segundo tipos de desemprego
Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED/Seade-Dieese



População em Desemprego Aberto – Total de pessoas que não realizaram qualquer tipo de trabalho nos últimos 7 dias e procuraram nos últimos 30 dias.

População em Desemprego Oculto por Trabalho Precário – Total de pessoas que exerceram algum tipo de trabalho de maneira descontínua e irregular (ocasional) e que procuraram nos últimos 30 dias.

População em Idade Ativa – Total de pessoas que procuraram nos últimos 12 meses, mas que não trabalharam nos últimos 7 e nem procuraram nos últimos 30 dias

daquela de desemprego aberto – devem-se à crescente necessidade de se ter maior cuidado na classificação da condição de desemprego em sociedades em que o sistema de proteção social ao desemprego é inexistente ou limitado. Em tais economias, o desempregado, em geral, deve financiar a procura de trabalho, resolver o problema de renda decorrente da perda do emprego anterior e estabelecer, de maneira autônoma, uma estratégia de busca de uma nova ocupação. Nesse sentido, a procura pode estar associada à existência de alguma atividade remunerada realizada de maneira irregular e descontínua, impedindo que o desempregado utilize completamente seu tempo para procurar uma oportunidade de trabalho. Em nosso país, as duas pesquisas conjunturais (mensais) sobre mercados metropolitanos de trabalho adotam essa estratégia.

Quanto ao Censo Demográfico e a PNAD, a opção metodológica restrita ao desemprego aberto deve-se ao fato de levantamentos anuais ou decenais não serem adequados para a mensuração do problema. O desemprego medido nesses levantamentos tem a função de permitir a construção da estimativa da PEA. Em grande medida, ele não passa de um indicador sobre a configuração geral do mercado de trabalho, não apresentando a qualidade encontrada nos elaborados pelos levantamentos mensais.

QUADRO 7 Condições de desocupação e de inatividade com disponibilidade para o trabalho
Pesquisa Mensal de Emprego – PME/IBGE

População em Desemprego Aberto – Total de pessoas que não realizaram qualquer tipo de trabalho nos últimos 7 dias e que tomaram providências para conseguir trabalho nos últimos 30 dias, sem interrupção de mais de duas semanas seguidas, contado até a data da última providência no período de referência de 365 dias.

População Inativa Marginalmente Ligada à PEA – Total de pessoas não economicamente ativas na semana de referência que estiveram na PEA no período de captação de 358 dias e que estavam disponíveis para assumir um trabalho na semana de referência da pesquisa.

População em Situação de Desalento – Total de pessoas marginalmente ligadas à PEA na semana de referência da pesquisa que estavam procurando trabalho ininterruptamente há pelo menos seis meses, tendo desistido por não encontrar qualquer tipo de trabalho, trabalho com remuneração adequada ou trabalho de acordo com as suas qualificações.

Ademais, conjunturas econômicas muito desfavoráveis podem desestimular a procura de trabalho, criando uma situação de desocupação mais prolongada que induz o desempregado a perder suas esperanças (*desemprego oculto por desalento*) de obter, no curto prazo, um novo trabalho. Para essa situação, aceita-se que a pessoa não realizou qualquer trabalho nos últimos sete dias, mas procurou nos últimos 12 meses.

2.1 Indicadores

Existe uma tradição na construção de indicadores básicos para a análise da ocupação e do desemprego.

O primeiro indicador normalmente construído refere-se ao grau de participação econômica da População em Idade Ativa (PIA), isto é, daquela população com 10 anos e mais. Esse indicador permite avaliar a proporção da *população em idade ativa* que se encontra na situação de ocupada ou desempregada. Assim, a *taxa de participação econômica* é a relação entre a *população economicamente ativa* e a *população em idade ativa* que possibilita mensurar o volume relativo de população que se encontra no mercado de trabalho. No ano 2000, a população economicamente ativa brasileira totalizava 77,2 milhões, segundo o critério amplo, e 74,9 milhões, adotado o critério restrito.

Os próximos indicadores a serem construídos informam a composição da População Economicamente Ativa entre ocupados e desempregados. A *taxa de*

ocupação expressa o peso da *população ocupada* em relação à *população economicamente ativa*; e a *taxa de desemprego*, a participação da *população desempregada* na *população economicamente ativa*. No ano 2000, as taxas de desemprego e de ocupação no País, segundo o Censo Demográfico, eram de 15,3% e 84,7% no critério amplo e 15,8% e 84,2% no critério restrito.

TABELA 1 População em Idade Ativa e População Economicamente Ativa, por critérios de condição de atividade
Brasil – 1991-2000

Indicadores	1991	2000	
		Critério restrito	Critério amplo
População em Idade Ativa (N ^{os} Abs.)	112.860.250	133.441.333	133.441.333
População Inativa (N ^{os} Abs.)	54.404.125	58.465.991	56.200.357
População Econ. Ativa (N ^{os} Abs.)	58.456.125	74.975.342	77.240.975
População Ocupada (N ^{os} Abs.)	55.293.313	63.155.457	65.421.091
População Desempregada (N ^{os} Abs.)	3.162.812	11.819.885	11.819.885
Taxa de participação (%)	51,8	56,2	57,9
Taxa de ocupação (%)	94,6	84,2	84,7
Taxa de desemprego (%)	5,4	15,8	15,3

Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1991 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

Indicadores complementares são, muitas vezes, elaborados com o objetivo de evidenciar características específicas da organização de um mercado de trabalho. Por exemplo, utiliza-se bastante a *taxa de assalariamento*, que permite avaliar a importância da *população empregada* em relação à *população ocupada total*.

Segundo o Censo Demográfico 2000, a taxa de participação da população brasileira é de 67,9% e 56,2%, de acordo com os critérios adotados para a definição da População Economicamente Ativa. A diferença de critérios explica a alteração não desprezível na taxa calculada de participação.

Também são adotados indicadores que permitem mensurar a precariedade e/ou a informalidade. No Brasil, a participação conjunta do trabalho independente (exclusive os profissionais liberais), acrescida dos empregadores de pequenos negócios e, algumas vezes, dos assalariados sem carteira de trabalho assinada e dos trabalhadores domésticos em relação à população ocupada é usada como um indicador da dimensão do setor informal. Por outro lado, o peso do assalariamento sem carteira assinada na população ocupada é incorporado como um indicador do grau de precarização do mercado de trabalho.

QUADRO 8 Indicadores de inserção econômica

Taxa de Participação	=	$\frac{\text{População Economicamente Ativa}}{\text{População em Idade Ativa}}$
Taxa de Ocupação	=	$\frac{\text{População Ocupada}}{\text{População Economicamente Ativa}}$
Taxa de Desemprego Aberto	=	$\frac{\text{População em Desemprego Aberto}}{\text{População Economicamente Ativa}}$
Taxa de Assalariamento	=	$\frac{\text{População Assalariada}}{\text{População Ocupada}}$

Quanto ao desemprego, o indicador básico é aquele que relaciona a população em situação de desemprego aberto (que procurou ocupação nos últimos 30 e não trabalhou nos últimos sete dias) com a População Economicamente Ativa. Tal indicador mostra a parcela de pessoas presentes no mercado de trabalho, mas sem qualquer atividade produtiva. Mais recentemente, vêm se ampliando o período de procura para 30 dias, mantendo-se em sete dias o período não trabalhado.

Na Tabela 2, estão apresentadas as principais categorias de ocupados segundo o critério para construção da População Economicamente Ativa.

TABELA 2 População Ocupada, por critérios de condição de atividade
Brasil – 2000

Indicadores	Critério restrito	Critério amplo
População ocupada	65.421.091	63.155.457
Ocupação agrícola	7.529.704	7.529.704
Empregado setor privado	28.294.677	28.294.677
Empregado setor público	6.098.152	6.098.152
Autônomo	11.724.699	11.724.699
Empregador	1.897.712	1.897.712
Empregado doméstico	5.013.713	5.013.713
Sem remuneração menos de 15h Agrícola	107.135	
Sem remuneração menos de 15h Demais Setores	136.888	
Sem remuneração mais de 15h Agrícola	1.802.681	1.802.681
Sem remuneração mais de 15h Demais Setores	794.119	794.119
Autoconsumo menos de 15h	166.469	
Autoconsumo mais de 15h	1.855.141	

Fonte: IBGE: *Censo Demográfico 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca

3 Conceitos de renda

Em geral, os ocupados auferem sua renda sob a forma de dinheiro. Somente uma parcela pequena continua, hoje, a receber sua remuneração em espécie.

Quatro são as formas básicas de remuneração monetária:

1. **Salários** são pagos aos trabalhadores assalariados manuais. Suas duas formas mais comuns são o *salário mensal* e o *salário-hora*. Em geral, os trabalhadores que recebem seus salários segundo cada uma das regras são chamados de *mensalistas* e *horistas*. Mais recentemente, inicia-se a difusão de uma nova forma de salário variável que associa a remuneração total aos rendimentos individual e coletivo do trabalhador e aos resultados econômicos da empresa que o contrata.
2. **Ordenados** são em geral pagos aos assalariados não-manuais e suas formas de pagamento podem ser mensal ou horária. Também uma remuneração *variável*, cujo valor depende do volume de vendas ou do resultado da atividade, é comumente encontrada em segmentos do comércio e dos serviços.
3. **Pró-labore** corresponde à remuneração corrente dos empregadores, isto é, a retirada que eles fazem mensalmente de seus negócios. Ele se diferencia dos lucros, que podem permanecer no negócio quando eles viabilizam uma decisão de investimento ou podem ser retirados sob a forma de remuneração do capital investido.
4. **Remuneração variável** é paga aos trabalhadores independentes e profissionais liberais. É variável porque depende do valor dos contratos (formais ou informais) que estabelecem com os seus clientes. Muitas vezes, eles têm uma grande dificuldade em deduzir certos gastos realizados para viabilizar o negócio do rendimento bruto obtido.

Os levantamentos socioeconômicos não quantificam as rendas não-monetárias associadas aos trabalhos para autoconsumo ou autoconstrução. A contribuição econômica e social desses regimes de trabalho é desconhecida, bem como do trabalho doméstico para consumo na própria família⁵.

É necessário, ainda, diferenciar a *remuneração nominal* da *remuneração real*. Mesmo em situação de baixa inflação, as remunerações do trabalho tendem a perder poder de compra em razão de serem estabelecidas para um período superior àqueles conhecidos para a fixação dos preços dos bens e serviços.

5. Sobre esse tema, ver Dedecca e Rosandiski (2003).

Em uma conjuntura de baixa inflação, os salários, ordenados e mesmo a remuneração dos trabalhadores independentes são determinados para um período mais longo, por exemplo, de um ano. Durante esse período, os preços variam, mesmo que lentamente, corroendo o poder de compra das diversas formas de remuneração. Apesar da possibilidade de os empregadores reajustarem periodicamente seu pró-labore, eles também conhecem uma perda de poder de compra, seja porque não o reajustam mensalmente, seja porque o reajuste ocorre em um período maior que os reajustes de preços da ampla variedade de bens e serviços ofertados no mercado.

Nesse sentido, é preciso descontar do *valor nominal* dos vários tipos de remuneração a variação ocorrida nos preços para se obter seu *valor real*.

4 Classificações

Os diversos levantamentos necessitam adotar alguns sistemas de classificação para a estruturação da informação coletada ou consistida, que em geral são tradicionalmente três classificações básicas: de posições na ocupação, de setores de atividade e de ocupações.

Ao longo dos anos 1990, sob coordenação do IBGE, o governo federal desenvolveu um esforço de unificação das classificações básicas adotadas em seus vários levantamentos de informação estatística. Desde o início dessa década, os levantamentos federais padronizaram suas classificações. No caso da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Seade-Dieese, são definidas classificações próprias de atividades econômicas e de ocupações.

As classificações do governo federal seguem as orientações das internacionais elaboradas pelo Sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU). Em geral, as nacionais são compatíveis com as internacionais para os níveis mais agregados de informação.

O Brasil desenvolveu ainda classificações específicas de atividades econômicas e de ocupação para os levantamentos domiciliares, como a CNAE-DOM e a CBO-DOM.

O País ainda elaborou outra classificação importante para os levantamentos estatísticos, que é a de nível educacional, também compatível com aquela definida pelo Sistema ONU, para níveis mais agregados de informação.

Finalmente, em processo de desenvolvimento, uma última classificação internacional para os levantamentos socioeconômicos não foi, até o presente momento, adotada ou desenvolvida pelo governo federal: a de uso do tempo. O

Sistema ONU tem trabalhado com uma Classificação Internacional Provisória de Uso do Tempo, isto é, que permite classificar as diversas formas de trabalho independentemente da sua relação com o mercado.

QUADRO 9 Classificações internacionais e nacionais de atividade e ocupação, uso do tempo e educação

	Sistema ONU	Brasil (Governo Federal)
Atividade	Classificação Internacional de Atividade Econômica - ISIC	Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE Classificação Nacional de Atividades Econômicas Domiciliar - CNAE-DOM
Posição na Ocupação	Classificação Internacional de Posição na Ocupação - ISCE	Classificação Nacional de Posição na Ocupação
Ocupação	Classificação Internacional Uniforme de Ocupações - ISCO	Classificação Brasileira de Ocupações - CBO Classificação Brasileira de Ocupações Domiciliar - CBO-DOM
Uso do Tempo	Classificação Internacional Provisória sobre Uso do Tempo - ICATU	
Educação	Classificação Internacional sobre Educação - ISCED	Classificação Nacional de Educação

Fonte: Organização das Nações Unidas / Divisão de Estatísticas (Sistema ONU); Comissão Nacional de Classificação - Concla (Brasil).

Por não ter realizado ainda pesquisas sobre o uso do tempo, o País até agora não consolidou uma classificação própria desse tema. De modo limitado, a PNAD levanta informações sobre o tempo destinado ao trabalho considerado ocupação, aquele consumido no deslocamento entre o domicílio e o local de trabalho e aquele destinado a afazeres domésticos. Tais informações permitem mensurar a extensão da jornada de trabalho de natureza econômica e não-econômica, mas não possibilitam conhecer a dinâmica de cada uma das três formas de uso do tempo nem aquelas destinadas a lazer e descanso.

5 Fontes de informações

Três são as formas básicas de informações sobre emprego, ocupação e renda.

1. Aquela de origem *domiciliar*, prestada pelas famílias. Esses levantamentos são realizados por pesquisadores que visitam e entrevistam os domicílios. Em países desenvolvidos, as instituições que elaboram essas infor-

mações começaram, nos anos 1970, a remeter o questionário aos domicílios pelo correio, cabendo às famílias responder e devolvê-los.

2. Uma outra forma de obtenção de informações é realizada nos estabelecimentos ou empresas. Nessa situação, os entrevistadores visitam as empresas com o objetivo de aplicar o questionário e levantar as informações necessárias.
3. A terceira corresponde ao registro administrativo da informação. Em geral, essa forma de levantamento está associada a políticas públicas, que obrigam as empresas e/ou indivíduos a fornecer periodicamente as informações requeridas.

No Brasil, os dois principais levantamentos domiciliares são: o Censo Demográfico (CD) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), ambos realizados pelo IBGE. Dois outros levantamentos mensais são feitos para as regiões metropolitanas: A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE e a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Seade-Dieese.

O Censo Demográfico é produzido no último ano de cada década. Um questionário simplificado é aplicado em todos os domicílios brasileiros e levanta informações sobre número de pessoas, idade, sexo, educação e posição da família. Um questionário mais detalhado é aplicado em uma amostra de domicílios, em que se busca obter informações sobre a situação de ocupação e renda de cada família.

A cobertura de todo o País – urbano e rural – é uma das grandes vantagens do Censo Demográfico. A outra vantagem decorre da sua capacidade de dar informações para a totalidade do mercado de trabalho, independentemente do regime de trabalho de cada segmento da População Economicamente Ativa. Nesse sentido, o Censo Demográfico constitui uma fotografia completa do mercado de trabalho brasileiro.

Quanto à PNAD, ela não possui a mesma abrangência espacial do Censo Demográfico. Em princípio, ela serve para informar anualmente mudanças demográficas e do mercado de trabalho no período intercensitário. Apesar de investigar os diversos regimes de trabalho, a PNAD não permite uma maior espacialização da informação, não fornecendo dados para os municípios. Somente em 2004, a PNAD passou a cobrir todo o território nacional, tendo incorporado ao levantamento a zona rural da Região Norte.

Uma Pesquisa Mensal de Emprego, também baseada em uma amostra, é mantida pelo IBGE de maneira complementar a esses dois levantamentos. Tal pesquisa é realizada em seis regiões metropolitanas (Recife, Salvador, Belo Ho-

rizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre) com o objetivo de fornecer indicadores sobre o desempenho conjuntural desses mercados de trabalho. O principal indicador elaborado é a taxa de desemprego aberto em 30 dias, sendo que o levantamento fornece informações sobre a evolução do emprego assalariado com e sem carteira de trabalho assinada, do trabalho independente (por conta própria) e dos empregadores.

Um outro levantamento mensal sobre os mercados metropolitanos de trabalho é gerenciado nacionalmente pela Fundação Seade e o Dieese: a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Essa pesquisa, feita com base em uma amostra de domicílios, busca caracterizar os diversos segmentos dos mercados metropolitanos de trabalho de São Paulo, Salvador, Brasília, Belo Horizonte e Porto Alegre. Seus principais indicadores são as taxas de desemprego aberto em 30 dias, de desemprego oculto por trabalho precário e de desemprego oculto por desalento.

Todas as fontes de informações domiciliares permitem uma análise mais desagregada do mercado de trabalho segundo características ocupacionais, demográficas e setoriais.

Quanto às pesquisas por estabelecimentos, o IBGE produz periodicamente três tipos de levantamentos. O Censo Econômico Agropecuário (CEA), que obtém informações nos estabelecimentos agrícolas sobre produção e emprego. Até 1985, eram realizados os Censos Econômicos para a indústria, os serviços e a construção civil, a cada cinco anos.

O IBGE mantém duas outras pesquisas: as Pesquisas Anuais da Indústria, Comércio, Serviços e Transporte Rodoviário e as Pesquisas Mensais da Indústria e do Comércio.

As primeiras substituíram os Censos Econômicos de alguns setores de atividade, propiciando informações sobre pessoal empregado e massa de remunerações pagas. Apesar da abrangência dessas pesquisas para o conjunto do País, é limitada a sua desagregação espacial. A Pesquisa Industrial Mensal permite avaliar a evolução conjuntural e global do nível de emprego e da remuneração média do setor.

Deve-se ressaltar que em tais levantamentos pode-se obter informações somente dos trabalhadores assalariados e pertencentes a estabelecimentos com mais de cinco empregados. Ademais, as informações referem-se ao estoque, não havendo possibilidade de conhecimento do perfil do emprego e da massa de remunerações.

Finalmente, os inquéritos alimentados por registros administrativos são dois. A Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de

Empregados (Caged). Ambos são de responsabilidade do governo federal, havendo uma intervenção mais significativa do Ministério do Trabalho na sua organização e divulgação.

A cada ano, todas as empresas brasileiras prestam informações sobre os vínculos de trabalho realizados no ano anterior. Dados sobre características individuais (sexo, idade, grau de educação, ocupação, remuneração e jornada de trabalho) dos vínculos são fornecidas pelas empresas, constituindo posteriormente a Rais. Essas informações se referem aos assalariados com carteira de trabalho do setor privado e aos assalariados celetistas ou não do setor público. Portanto, tal fonte corresponde a uma radiografia anual do segmento formal do mercado de trabalho brasileiro.

O Caged tem o objetivo de fornecer dados mensais e atualizados sobre a flutuação do emprego formal. A cada mês, as empresas devem informar, ao Ministério do Trabalho, quais foram os trabalhadores contratados e demitidos, bem como a ocupação e o salário de cada um deles. Essas informações permitem construir um indicador de evolução do emprego e da remuneração do mercado formal de trabalho.

Mais recentemente o governo federal trabalhou na construção do Cadastro Nacional de Informações Sociais, que integraria a Rais e a Guia Fiscal de Informações Previdenciárias (GFIP). Até o presente momento, essa nova base de dados encontra-se parcialmente desenvolvida e disponível somente para as atividades administrativas do governo federal.

Referências bibliográficas

DEDECCA, C.S. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD: síntese metodológica. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, Abep, v. 15, n. 2, 1998.

DEDECCA, C.S.; ROSANDISKI, E.N. Sentos e dissensos: as inovações metodológicas do Censo Demográfico 2000, *Revista da ABET*, Rio de Janeiro, Abet, v.3, n. 2, 2003.

DESROSIÈRES, A. *La Politique des Grands Nombres – histoire de la raison statistique*. Paris: Éditions La Decouverte, 1993.

PORCARO, R.M. *Produção de informação estatística oficial na (dês)ordem social da modernidade*. Tese (Doutorado), IBICIT-UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

U.S. CENSUS BUREAU. *Demographic Trends in the 20th Century*: US Census Bureau, Washington D.C.: 2002.

Claudio Salvadori Dedecca¹

Toda discussão sobre trabalho requer conhecimento da evolução populacional e das tendências de sua inserção na atividade econômica e no mercado de trabalho. Mesclam-se, portanto, aspectos demográficos com outros de natureza socioeconômica na determinação da estrutura ocupacional prevalente em um mercado de trabalho particular.

Esta análise ganha maior relevância na experiência brasileira, em razão do processo tardio de constituição do mercado de trabalho livre, ocorrido somente a partir do final do século XIX. Em um espaço de tempo pouco superior a 100 anos, o País transitou de uma configuração produtiva agroexportadora para outra urbano-industrial, que permitiu, por um lado, a formação do mercado nacional de trabalho, e, por outro, um processo de recorrente transformação de sua estrutura ocupacional. Ademais, a dimensão continental do País expressa uma acentuada heterogeneidade regional, que reproduz uma ampla variedade de formas de atividade e de tipos de inserção econômica, bem como dinâmicas populacionais bastante diferenciadas.

O objetivo deste ensaio é apresentar as principais transformações demográficas e econômicas e seus efeitos no mercado nacional de trabalho. Ele está organizado em duas sessões. Em uma primeira, são descritas as tendências demográficas e suas implicações para a população disponível na atividade econômica, isto é, presente no mercado de trabalho. Na segunda, analisam-se as tendências de absorção da força de trabalho pela atividade econômica e as mudanças na configuração da estrutura ocupacional.

1. Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

1 População e desenvolvimento

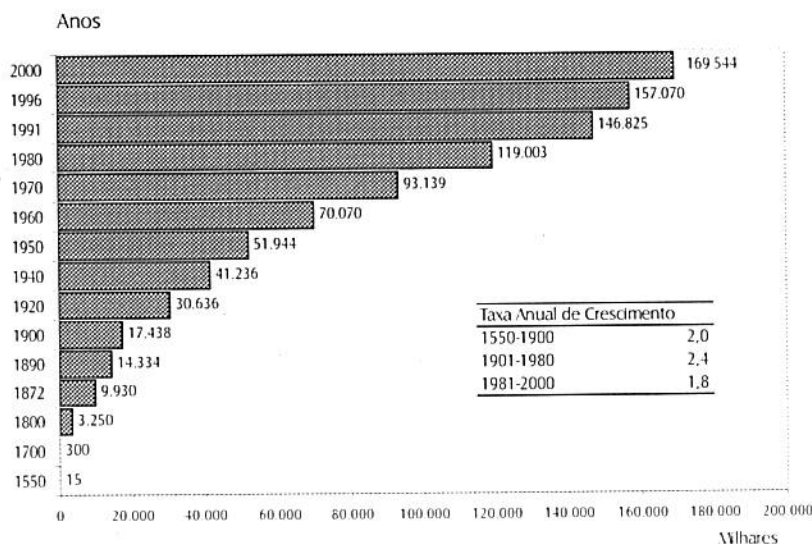
Para se analisar a evolução recente do mercado nacional de trabalho, é importante, em um primeiro momento, conhecer a evolução da população brasileira, pois ela conforma a parcela disponível ou potencial para o trabalho.

Além disso, o desenvolvimento econômico do País foi marcado por mudanças espaciais significativas da atividade produtiva, acompanhadas de deslocamentos intensos de população inter-regiões e imigração internacional.

Os dados de população têm origem em fontes administrativas ou levantamentos localizados no período da Colônia e parte no do Império. Somente em 1872, foi realizada a primeira contagem oficial de população. Até 1940, foram implementados levantamentos a cada 20 anos, e a partir dessa data a periodicidade passou a ser decenal.

Entre 1550 e 1900, a população brasileira aumentou a uma taxa média de 2,0% a.a., que se acelerou para o patamar de 2,4% a.a. até 1980. Uma queda significativa é observada deste então, situando o crescimento em 1,8% a.a. (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 Evolução da população brasileira
Brasil - 1550-2000

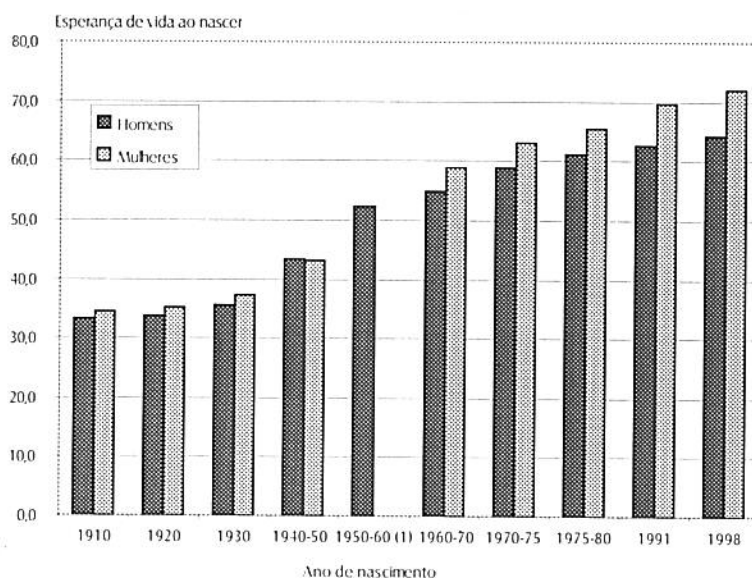


Fonte: 1550 - Roberto Simonsen, *História Econômica do Brasil (1500/1820)*; 1800 - Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*; 1850 - Giorgio Mortara, *Sobre a utilização do Censo Demográfico para a Reconstrução das Estatísticas do Movimento da População*; 1872-2000 - IBGE.

Como será analisada no capítulo seguinte, a desaceleração da taxa de crescimento populacional reflete de modo defasado sobre a evolução da população disponível no mercado de trabalho.

A evolução populacional foi acompanhada de um aumento significativo da *esperança de vida ao nascer*. Esse indicador informa a expectativa média de vida da população nascida em um determinado ano. Para o século XX, a esperança de vida ao nascer para os homens subiu de 33 para 64 anos, entre 1910 e 1998, e para as mulheres, de 34 para 72 anos (Gráfico 2). Os dados mostram uma intensificação do crescimento da esperança de vida ao nascer durante o período de 1930 a 1980.

GRÁFICO 2 Esperança de vida ao nascer
Brasil – 1910-1998



Fonte: IBGE. *Estatísticas do Século XX*.
(1) Para ambos os sexos.

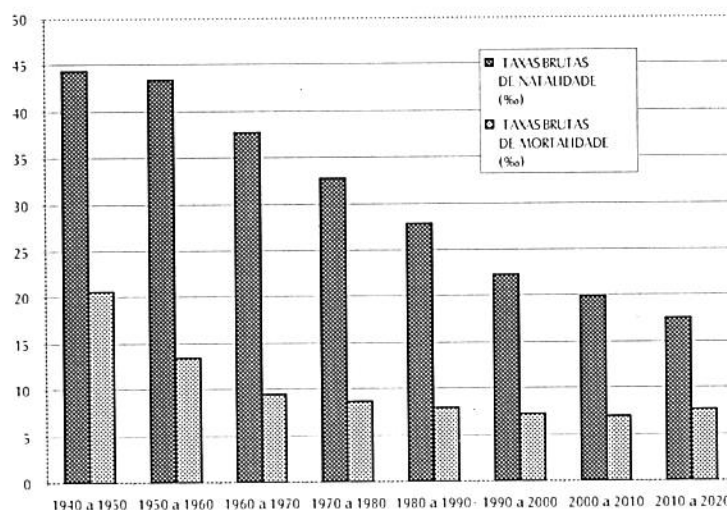
O crescimento populacional ao longo do século XX esteve associado, portanto, à taxa de natalidade e à maior expectativa de anos de vida, que reflete a queda da taxa de mortalidade durante o período. Entre as décadas de 1940 e 1990, a taxa de mortalidade caiu de 20 para 7 pessoas, enquanto a de natalidade diminuiu de 44 para 22 pessoas por mil habitantes. A aceleração do cresci-

mento entre 1940 e 1980 foi influenciada pela queda mais acentuada da mortalidade em comparação àquela observada para a fecundidade. Entre 1940 e 2000, a população brasileira mais que quadruplicou, saltando de 41 para 169 milhões de pessoas.

De país continental com uma população pequena e concentrada na zona litorânea, no início do século XX, chegou ao final do período com uma população ponderável e com razoável grau de interiorização.

Essa tendência na dinâmica populacional foi acompanhada de mudanças importantes nos perfis espacial, de sexo e de idade da população.

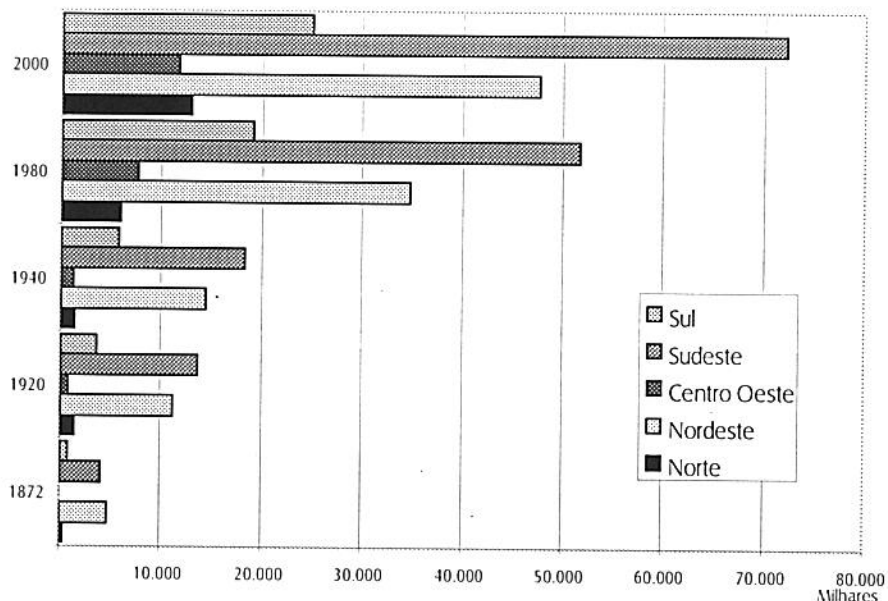
GRÁFICO 3 Taxas brutas de natalidade e de mortalidade
Brasil - 1940-2020



Fonte: IBGE. *Estatísticas do Século XX*.

No final do século XIX, a população brasileira encontrava-se concentrada nas atuais Regiões Nordeste e Sudeste, que respondiam por 47% e 40% respectivamente. Grande parte dessa população encontrava-se concentrada nos Estados do Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro, evidenciando sua reduzida distribuição espacial no território brasileiro.

GRÁFICO 4 Evolução da população brasileira, segundo regiões geográficas
Brasil - 1872-2000



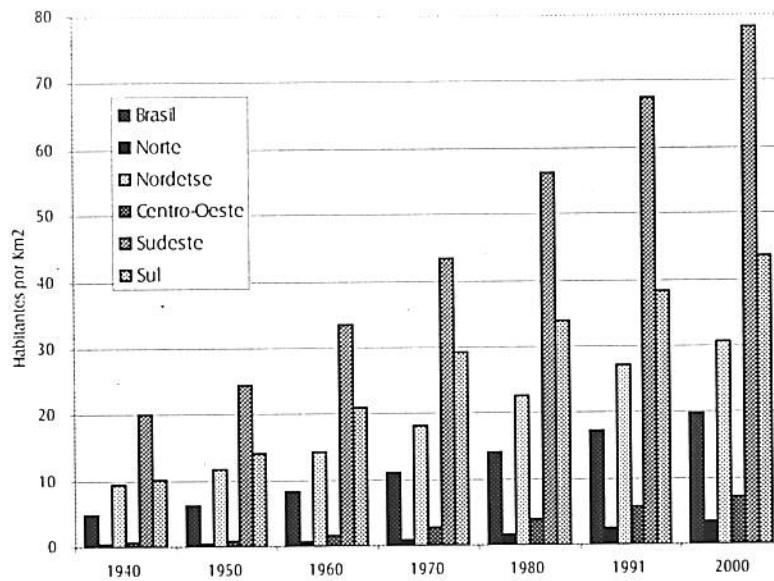
Fonte: IBGE. *Estatísticas do Século XX*.

Ao longo do século XX, essa distribuição foi sendo alterada. Sudeste e Nordeste continuaram preponderando, apesar da primeira região ter se tornado a mais populosa. Foram ganhando importância as Regiões Norte, Centro-Oeste e Sul.

A dinâmica demográfica foi marcada pela interiorização populacional articulada às tendências de difusão espacial da atividade produtiva. Na Região Sudeste, núcleo do processo de industrialização, observou-se um crescimento populacional acentuado, que produziu uma elevação substantiva da densidade de habitantes por km². Tal tendência foi acompanhada pelas demais regiões, porém com menor intensidade. No ano 2000, a Região Sudeste tinha 78 habitantes por km², enquanto a Região Sul possuía 44, a Nordeste, 31, a Centro-Oeste, 7, e a Norte, 3. Mesmo com a interiorização, percebe-se uma ocupação populacional fortemente desigual do território brasileiro.

Essa situação se reflete nos mercados de trabalho regionais, que apresentam maior dimensão naquelas regiões com maior densidade populacional.

GRÁFICO 5 Densidade populacional, segundo regiões geográficas
Brasil – 1940-2000

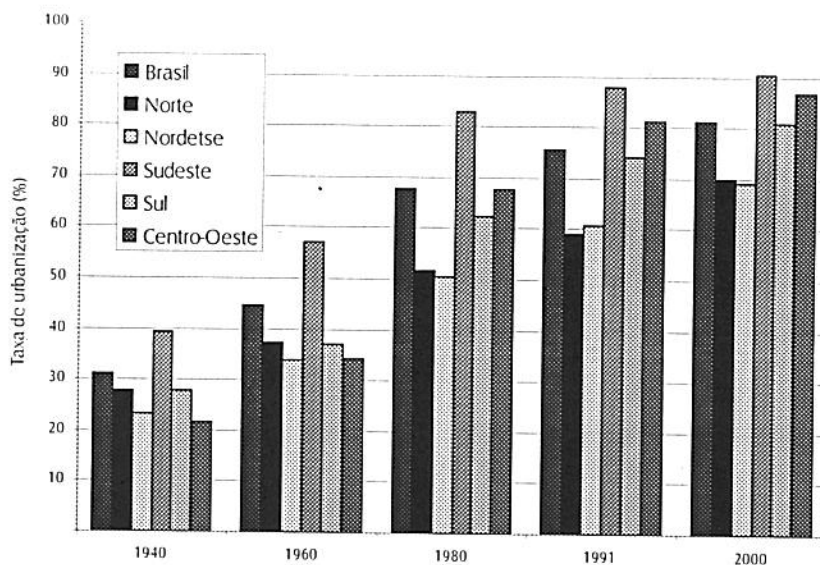


Fonte: IBGE. *Estatísticas do Século XX*.

As mudanças na distribuição espacial traduziram-se em tendência de urbanização acentuada nas diversas regiões. No período de 60 anos, o País transitou de uma distribuição populacional predominantemente rural para uma outra de dimensão urbana. De uma taxa de urbanização próxima a 30% em 1930, ele chega a 80% em 2000, movimento comum a todas as regiões geográficas do País.

Duas características marcam esse processo de transformação. A primeira remete-se à recorrência, mesmo com a dominância da dimensão urbana, de uma população rural ainda ponderável e com razoável concentração espacial. Em 2000, 31 milhões de pessoas tinham domicílio na zona rural e 137 milhões, na urbana. Do total da população residindo na zona rural, 14,7 milhões pertenciam à Região Nordeste do País. Mesmo considerando-se que em termos relativos a população rural perdeu importância na estrutura demográfica brasileira, não se pode descuidar seu significado em termos absolutos. Dos 36 países que compõem a América Latina, somente sete deles possuíam, em 2000, dimensão populacional superior à da população rural nordestina (www.eclac.cl/celade/indicadores/default.htm), e apenas quatro, superior à da população rural brasileira.

GRÁFICO 6 Taxa de urbanização, segundo regiões geográficas
Brasil – 1940-2000



Fonte: IBGE. *Estatísticas do Século XX*.

A outra diz respeito à tendência de rápida metropolização da estrutura populacional entre 1940 e 1980, que perdeu velocidade a partir daquela década (MARTINE, 1994). Aproximadamente, três de cada dez brasileiros residiam, em 2000, em cidades com 500 mil ou mais habitantes, e 36% estavam em cidades com menos de 50 mil habitantes. Contudo, foram as cidades médias que ganharam participação na estrutura populacional brasileira, bem como na distribuição da População Economicamente Ativa.

A construção das grandes cidades associou-se à difusão limitada da base industrial no conjunto do País, como havia sido observado nos países desenvolvidos durante o século XIX. Aqui, a metropolização, excetuando a Região Metropolitana de São Paulo, foi marcada pela recorrência do setor de serviços, em geral dominado pelas atividades orientadas para o consumo das pessoas e das famílias.

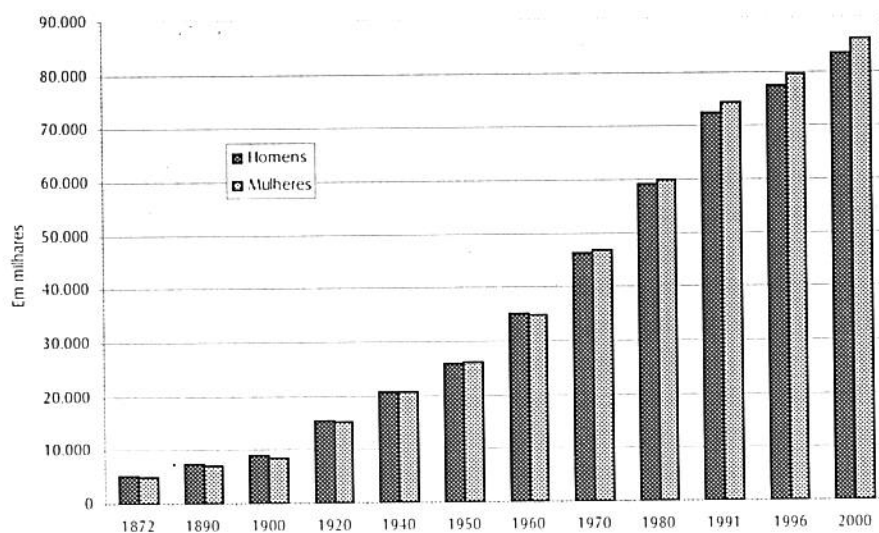
Em todas as regiões, na maioria das médias e grandes cidades, a atividade urbana continua sendo influenciada pela agrícola. São exemplos as cidades do interior do Estado de São Paulo e dos Estados do Centro-Oeste. Muitas atividades do setor de serviços dependem do desempenho agrícola, direta ou indiretamente.

TABELA 1 Distribuição da população total e da população economicamente ativa (Critério Restrito), segundo tamanho de cidades
Brasil – 1991-2000

Tamanho de cidades	População Economicamente Ativa – Critério Amplo		População Total	
	1991	2000	1991	2000
Menos de 5.000 hab.	3,1	2,5	3,1	2,6
De 5.000 a menos de 10.000 hab.	9,2	5,0	9,5	5,5
De 10.000 a menos de 20.000 hab.	15,4	10,1	16,6	11,5
De 20.000 a menos de 50.000 hab.	16,4	15,3	17,5	17,0
De 50.000 a menos de 100.000 hab.	11,2	12,1	11,6	12,4
De 100.000 a menos de 200.000 hab.	8,4	10,1	8,3	9,7
De 200.000 a menos de 300.000 hab.	4,9	6,2	4,7	5,9
De 300.000 a menos de 500.000 hab.	6,1	8,3	5,7	7,8
De 500.000 a menos de 1.000.000 hab.	5,8	7,9	5,4	7,4
1.000.000 ou mais hab.	19,5	22,6	17,7	20,2

Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1991 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

GRÁFICO 7 Evolução da população brasileira, segundo sexo
Brasil – 1872-2000



Fonte: IBGE. *Estatísticas do Século XX*.

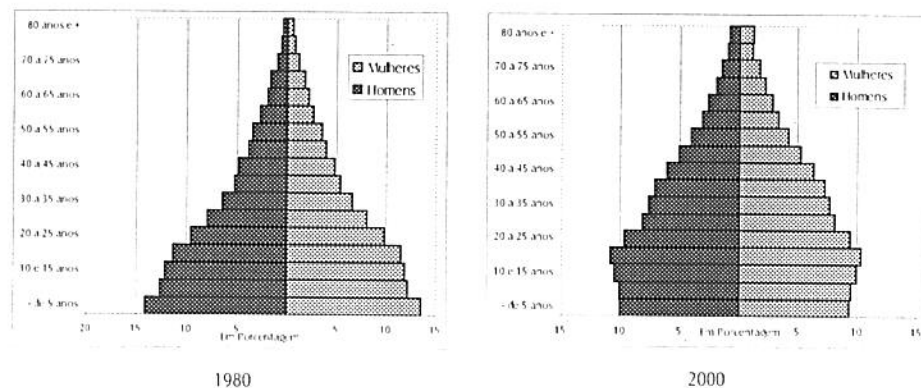
O crescimento da população brasileira produziu, entretanto, alterações em sua distribuição segundo sexo. Desde a década de 1970, observa-se a tendência de expansão da participação das mulheres na população total. Um aumento mais acentuado da população de mulheres é encontrado nesse período, indicando que nas próximas décadas se poderá verificar uma desproporção da estrutura populacional segundo sexo.

O equilíbrio atual repete-se quando se analisa a estrutura etária da população. A participação maior de mulheres é observada nas classes de idade mais elevada. Nas classes mais jovens é maior a participação dos homens. A mudança nas participações segundo sexo ao longo do ciclo de vida decorre da maior esperança de vida das mulheres. Enquanto esse indicador é para elas de 72 anos, nos homens corresponde a 64 anos.

A evolução da pirâmide populacional entre 1980 e 2000 mostra uma retração de sua base, havendo perda de participação dos segmentos jovens. Por outro lado, amplia-se o peso das classes de idade mais avançada, como aquelas com mais de 65 anos. Tal crescimento, porém, não compensa a contração da base da pirâmide. De fato, ao longo das duas décadas, observa-se a elevação da participação da população com idade entre 16 e 65 anos na população total.

Esse segmento populacional pode ser considerado uma oferta potencial para o mercado de trabalho, denominada de População em Idade Ativa (PIA). O corte inicial nos 16 anos deve-se às atuais determinações legais. Contudo, a

GRÁFICO 8 Estrutura populacional, segundo sexo e idade
Brasil – 1980-2000



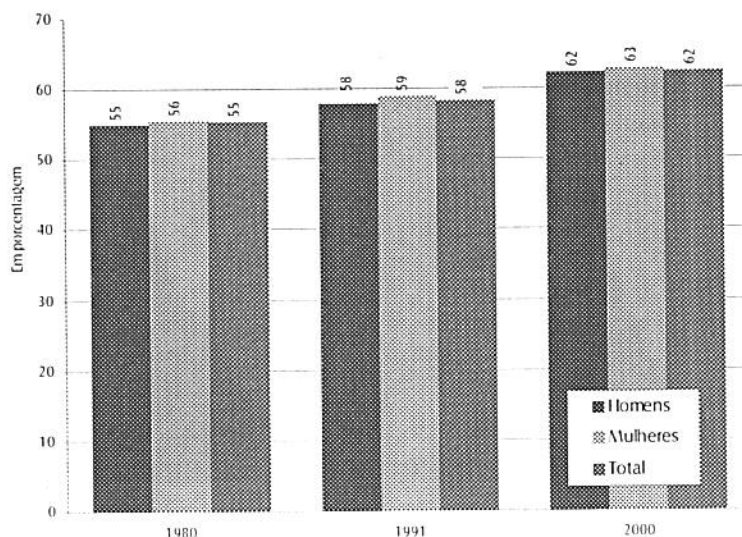
Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1980 e 2000. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

praxe existente é tomar a idade dos 10 anos como referência inicial para definição da População em Idade Ativa. Ademais, não é costume considerar um limite superior. Desse modo, a definição mais comum de PIA, adotada inclusive pelo próprio IBGE, compreende toda a população com mais 10 anos, conduta que será assumida nos próximos capítulos.

As razões para considerar População em Idade Ativa aquele segmento com idade entre 16 e 64 anos para análise da evolução da população total decorrem dos desdobramentos da transição demográfica vivida pelo País a partir dos anos 70, resultante da queda da taxa de fecundidade e de seu efeito de desaceleração do crescimento populacional, que tendem a reduzir o peso relativo dos segmentos jovens e ampliar aquele dos mais avançados. Essa mudança na estrutura etária tem alimentado todo um debate sobre a tendência de envelhecimento da população, dando a impressão de que a dinâmica demográfica estaria reduzindo a disponibilidade de população para o mercado de trabalho e ampliando a relação entre inativos e ativos potenciais.

As informações existentes não corroboram essa tese, mostrando haver uma tendência de elevação de participação da população de 16 a 64 anos na

GRÁFICO 9 Participação da população de 16 a 24 anos na população total, segundo sexo
Brasil - 1980-2000



Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

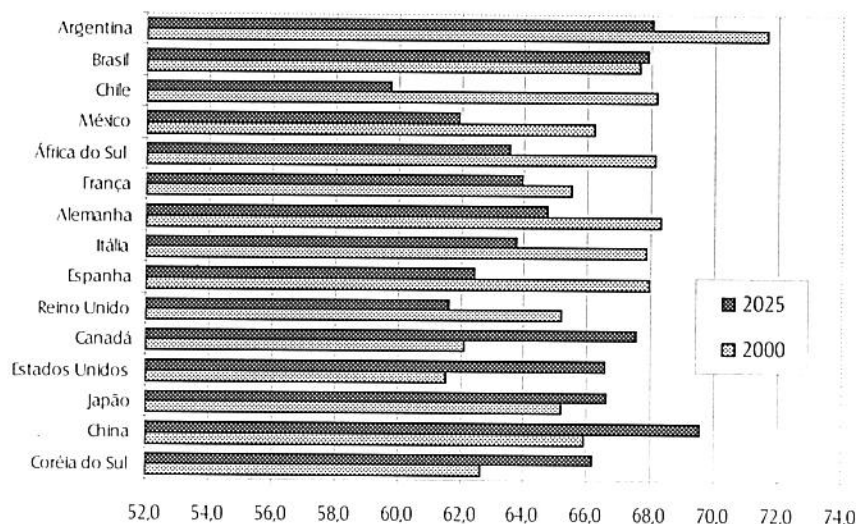
população total. Em 1991, ela era de 58% e, em 2000, de 62%. Esse movimento foi observado para ambos os sexos, isto é, tanto para homens como para mulheres.

Tal tendência deverá ter continuidade nas primeiras duas décadas deste século. Ao menos até 2025, a parcela da população de 16 a 64 anos ampliará sua participação na população total do País, situação que se diferencia daquela encontrada em muitos outros países, sobretudo os desenvolvidos, que conhecem uma queda nessa participação.

Essa participação expressa uma razão de dependência das populações infantil e idosa em relação à população com inserção econômica potencial para a geração de riqueza e bem-estar. Ainda neste início de século, o Brasil continuará tendo uma estrutura demográfica favorável à produção de riqueza, pois será cadente a parcela dependente daqueles que podem ter participação econômica.

Do ponto de vista demográfico, portanto, as dificuldades não serão originadas pelo crescimento acentuado da população inativa. Elas poderão surgir de uma capacidade de geração de oportunidades de trabalho inferior às necessidades criadas pelo aumento da População Economicamente Ativa.

GRÁFICO II Razão entre a população de 16 e 64 anos e a população total, segundo países selecionados 2000-2025



Fonte: U.S. Census Bureau, International, Data Base. Disponível em: <<http://www.census.gov.br>>. Elaboração Claudio S. Dedecca.

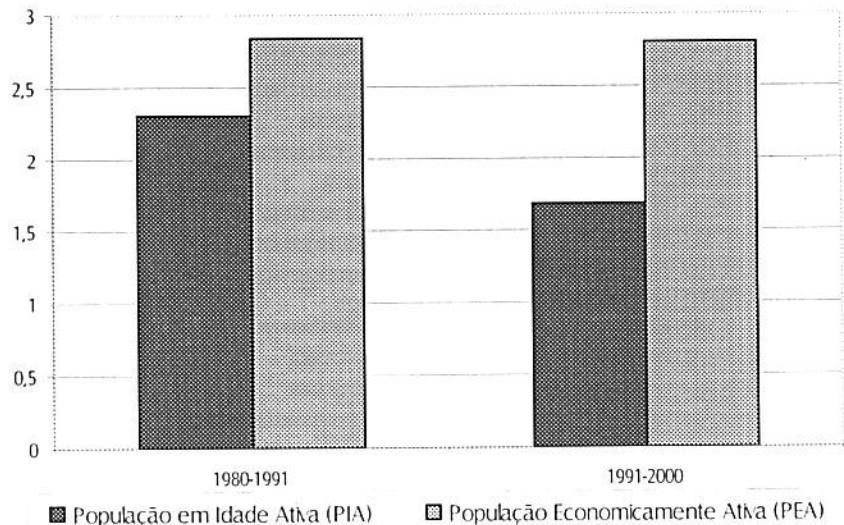
2 A evolução da força de trabalho

O volume de população presente no mercado de trabalho, seja como ocupada seja como desempregada, não é determinado somente pela evolução demográfica passada. A desaceleração do crescimento demográfico, observada desde os anos 1970, vem induzindo a queda da população potencialmente disponível para o mercado de trabalho, isto é, a parcela com mais de 10 anos de idade.

Contudo, a tendência de menor crescimento da população potencialmente disponível, denominada de População em Idade Ativa (PIA), pode divergir daquela presente no mercado de trabalho, ou seja, a População Economicamente Ativa (PEA). Desde 1980, tem-se verificado essa diferença, observando-se uma taxa de crescimento da PEA superior àquela encontrada para a PIA. Nota-se a tendência de distanciamento entre as respectivas taxas.

Dois movimentos são observados e merecem ser ressaltados. O primeiro, já apontado no capítulo anterior, refere-se à elevação da participação da PIA na

GRÁFICO 11 Taxas anuais de crescimento da População em Idade Ativa e da População Economicamente Ativa
Brasil – 1980-2000



Fonte: U.S. Census Bureau, International, Data Base. Disponível em: <<http://www.census.gov.br>>. Elaboração Claudio S. Dedecca.

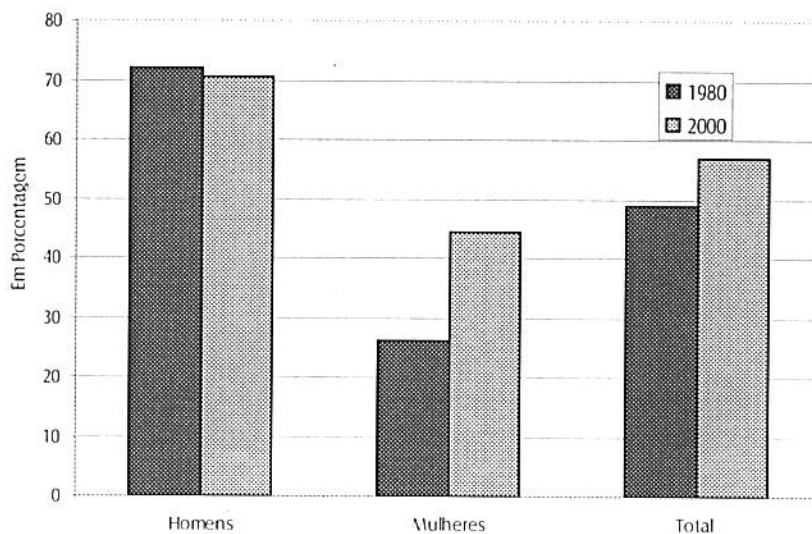
população total, mesmo em um contexto de desaceleração do crescimento de ambas. O outro se vincula à tendência de aumento da PEA mais acentuado que aquele da PIA, levando a uma elevação da participação da PEA na população total.

Essa divergência fica explícita quando se analisam as informações para as décadas de 1980 e 1990. Enquanto o crescimento da PIA se desacelera, o da PEA mantém-se estável. Durante a década de 1970, a PEA aumentou 2,8% a.a., enquanto o incremento da PIA foi de 1,6% a.a.

A participação da População Economicamente Ativa na População em Idade Ativa elevou-se, entre 1980 e 2000, de 50% para 57%. Essa relação é denominada taxa de participação, isto é, ela corresponde à parcela da população em idade de trabalhar que se encontra presente no mercado de trabalho.

Em termos absolutos, a PEA cresceu de 43 para 75 milhões de pessoas em vinte anos. Desse total, as mulheres responderam por 18,5 milhões e os homens por 13,5 milhões de pessoas. A taxa de participação dos homens teve um pequeno declínio, enquanto a das mulheres apresentou um acréscimo acentuado, saltando de 26% para 44% em vinte anos.

GRÁFICO 12 Participação da População Economicamente Ativa na População em Idade Ativa (1), segundo sexo
Brasil – 1980-2000



Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.
(1) População com 10 anos e mais.

A noção de População Economicamente Ativa é sinônimo de força de trabalho. Os dados revelam que o Brasil continua a conviver com uma tendência de crescimento ponderável da força de trabalho, a qual tem na maior participação da mulher um fato decisivo desse comportamento.

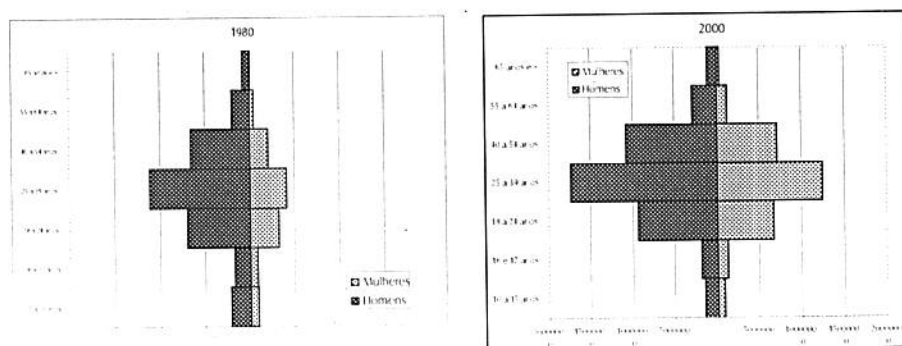
Revela-se, portanto, que a evolução da força de trabalho não depende exclusivamente de fatores demográficos, mas também das recorrentes transformações socioeconômicas que modificam o grau de participação da população no mercado de trabalho.

Entre os homens, o processo de envelhecimento de sua estrutura populacional provocou a redução de sua participação econômica. Ao contrário, a baixa presença da mulher no mercado de trabalho ainda nos anos 1980 e as mudanças sociais têm se traduzido na sua crescente inserção, sustentando uma taxa de crescimento relativamente elevada da População Economicamente Ativa total.

O resultado dessas modificações é observado na composição da População Economicamente Ativa segundo sexo e idade. A PEA concentra-se ainda mais nas faixas de idade de 18 a 64 anos, e a participação das mulheres amplia-se significativamente entre 1980 e 2002.

São relevantes as alterações na estrutura por sexo e idade da População Economicamente Ativa, levando a sua maior participação na população total e, portanto, reduzindo a proporção de inativos por ativo ao longo do tempo.

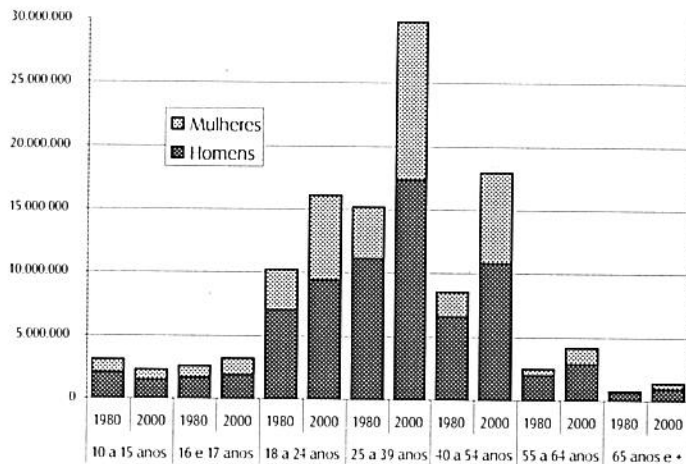
GRÁFICO 13 Composição da População Economicamente Ativa, segundo sexo e idade
Brasil – 1980-2000



Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1980 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

Tal resultado reflete taxas mais elevadas de crescimento da população na faixa de idade de 16 a 64 anos, muito superior àquelas encontradas para as faixas de idade mais jovens ou idosas. As mudanças na estrutura da PEA segundo sexo e idade, entre 1980 e 2000, foram brutais, mostrando alta concentração na faixa de idade de 25 a 39 anos. Cabe explicitar ainda que o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho foi decisivo para esse movimento, por acumular justamente os segmentos com idade de maior inserção no mercado.

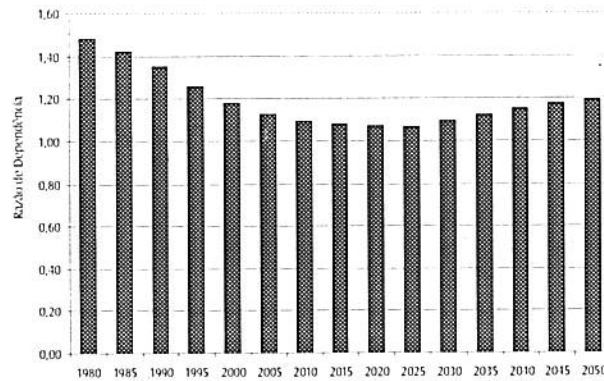
GRÁFICO 14 Evolução da População Economicamente Ativa, segundo sexo e idade
Brasil – 1980–2000



Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1980 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

Segundo estimativa do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia – Celade-Cepal-ONU, a razão de dependência população inativa–população ativa declinará de 1,18 para 1,17 entre 2000 e 2025. Isto é, o Brasil continuará a conhecer, neste primeiro quarto de século, uma tendência de elevação absoluta e relativa de sua população potencialmente habilitada a contribuir com a atividade econômica, não se observando, portanto, tendência demográfica desfavorável para a evolução da força nacional de trabalho. Ao contrário, ela se situa em um momento favorável, ao indicar que o País ainda se encontra com uma relevante disponibilidade potencial de população para a geração do produto nacional.

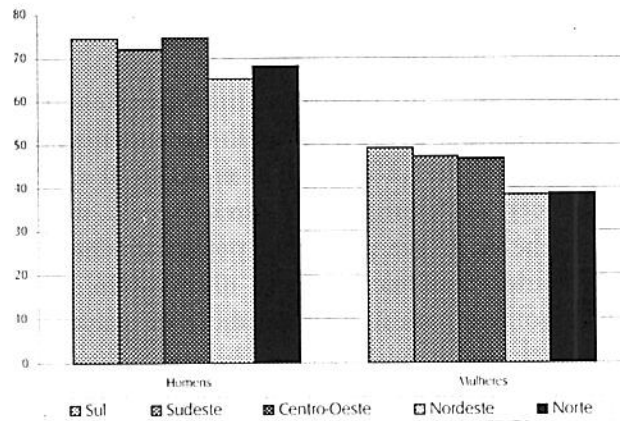
GRÁFICO 15 Razão de dependência da População Economicamente Ativa em relação à População Ativa
Brasil – 1980–2050



Fonte: <<http://www.eclac.cl/celade/>>. Elaboração Claudio S. Dedecca.

De outro modo, pode-se dizer que o aumento da renda per capita poderá decorrer tanto do maior produto por pessoa economicamente ativa como de sua maior disponibilidade em termos absolutos. Caberá ao País garantir uma economia dinâmica que aproveite positivamente essa força de trabalho potencial, possibilidade associada à capacidade de se sustentar um crescimento econômico a taxas que permitam, ao mesmo tempo, gerar ocupações em volume superior à expansão da PEA e elevar o produto per capita por ocupado.

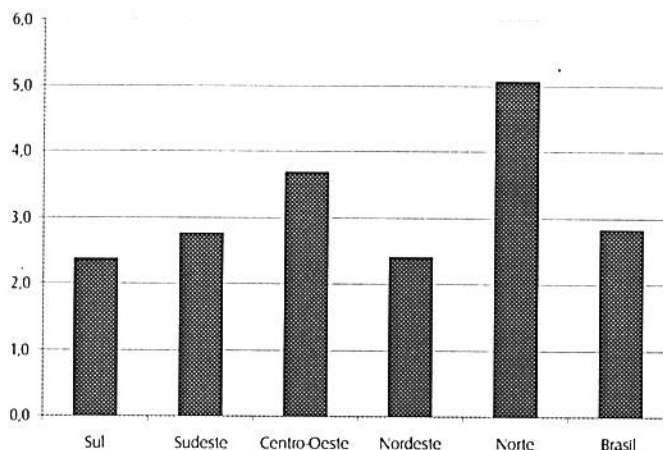
GRÁFICO 16 Taxas de participação, segundo sexo e regiões geográficas
Brasil – 1980



Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1980*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

Se do ponto do conjunto do País a condição de participação econômica potencial da população pode ser considerada favorável, é preciso atentar que ela apresenta razoável heterogeneidade quando se analisa sua composição regional.

GRÁFICO 17 Taxas de crescimento da População Economicamente Ativa, segundo regiões geográficas
Brasil – 1980

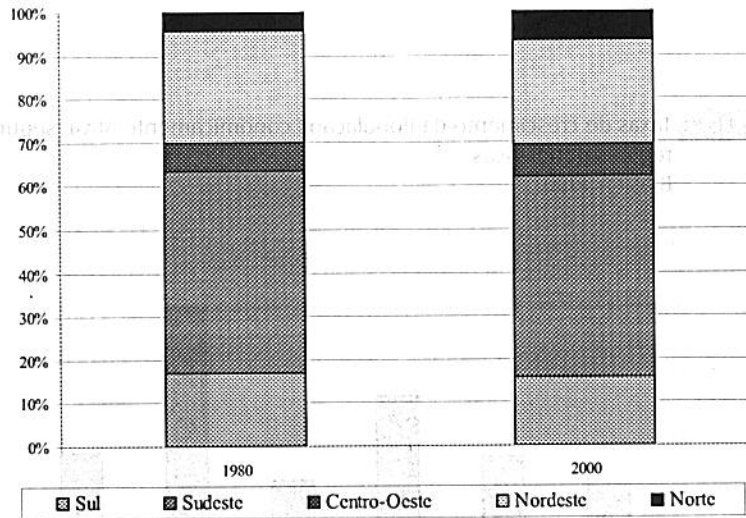


Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1980*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

As regiões do centro-sul registram taxas de participação mais elevadas, independentemente de sexo. Por outro lado, todas mantiveram taxas de crescimento da PEA ponderáveis, superiores a 2% a.a. Destaca-se a Região Norte que, entre 1980 e 2000, conheceu um incremento de 5% a.a. de sua força de trabalho.

As diferenças entre as taxas de crescimento da PEA têm levado a modificações limitadas na sua distribuição regional, pois as duas regiões com taxas mais altas tinham e continuam tendo baixas participações no total da força de trabalho. Mesmo ampliando-se as participações do Norte e do Centro-Oeste na PEA brasileira, as alterações não foram suficientes para modificar a distribuição regional. Contudo, é provável que tais regiões continuem com taxas mais elevadas de crescimento da PEA nesta e na próxima década, o que poderá gerar um efeito cumulativo e alterar sua composição regional.

GRÁFICO 18 Composição da População Economicamente Ativa, segundo regiões geográficas
Brasil – 1980



Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1980*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

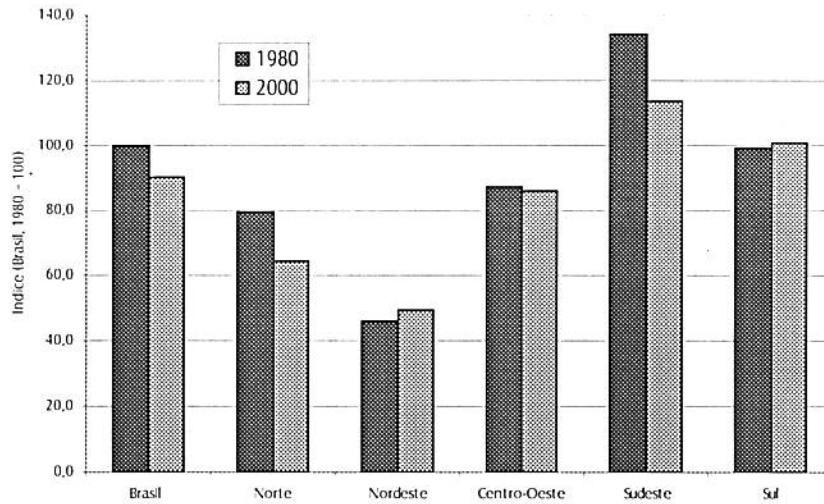
Desse modo, será importante um desempenho econômico mais acentuado dessas regiões com o objetivo de garantir a criação de outras oportunidades de trabalho em volume compatível com o aumento provável da PEA.

Mesmo assim, pode-se afirmar que são favoráveis, do ponto de vista demográfico, as condições de participação econômica da população nas diversas regiões brasileiras, mesmo que algumas delas apresentem indicadores mais baixos. O desafio existente refere-se, portanto, às possibilidades de um crescimento da economia brasileira que se estenda a todo o território nacional, a fim de criar capacidade de geração de oportunidades de trabalho compatível com a disponibilidade de força de trabalho existente. Como já apontado, essa expansão necessita ser estabelecida em um patamar capaz de gerar oportunidades de trabalho em volume que corresponda ao crescimento da disponibilidade de trabalho e do produto por pessoa economicamente ativa.

Esse desafio não tem sido cumprido pelo País nestas últimas duas décadas e meia. Nota-se, nesse período, uma tendência de crescimento do produto inferior àquele observado para a População Economicamente Ativa, com as Regiões Nordeste e Sul apresentando um movimento destoante. Mesmo assim, é relativamente tênue o incremento do produto bruto por pessoa economicamente

ativa. Em outras palavras, pode-se afirmar que o País conheceu, no passado recente, uma tendência de queda da produtividade social.

GRÁFICO 19 Evolução do Produto Interno Bruto, por pessoa economicamente ativa
Brasil – 1980-2000



Fonte: IPEA. *Contas Regionais* (<http://www.ipeadata.gov.br>); IBGE. *Censos Demográficos 1980 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

Seu estabelecimento criou constrangimentos para um mercado de trabalho caracterizado historicamente por uma razoável precariedade ocupacional, que será discutida mais a frente, e por um crescimento potencial razoável da disponibilidade de força de trabalho. Diante dessas condições e das estimativas de comportamento da PEA nessas duas primeiras décadas, é inegável a importância do crescimento econômico como elemento básico para a superação das dificuldades de inserção ocupacional vividas pela população brasileira no final do século passado.

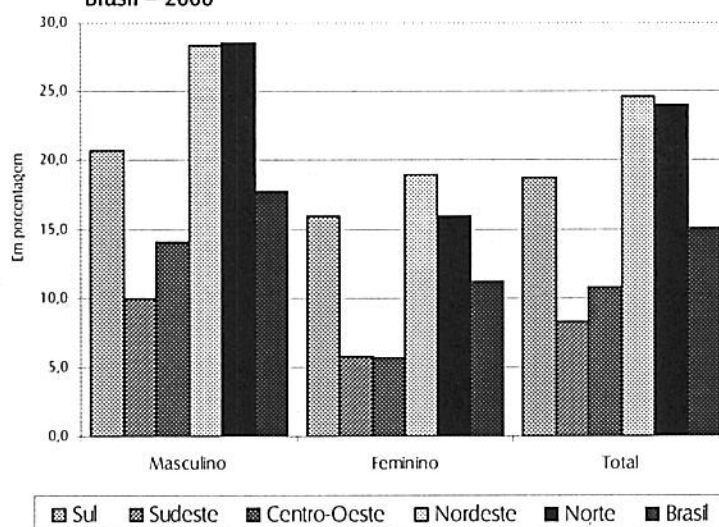
Por outro lado, continua a merecer atenção a inserção econômica da população no meio rural e nas atividades agrícolas. Por se tratar da análise da População Economicamente Ativa, deve-se adotar a tipologia rural/urbana (Quadro 1). Como podemos notar, são grandes as diferenças na composição da PEA segundo condição de domicílio, tanto do ponto de vista regional como de sexo.

Mantêm-se significativas as participações da População Economicamente Ativa com domicílio rural nas Regiões Norte, Nordeste e Sul. Nas duas primei-

ras, três de cada dez pessoas economicamente ativas de sexo masculino residem na zona rural, enquanto na Região Sul encontra-se uma relação de duas para dez pessoas. Em 2000, 11 milhões de pessoas possuíam domicílio rural para uma PEA total de 75 milhões de pessoas.

GRÁFICO 20 Participação da PEA, com domicílio na área rural, por sexo, segundo regiões geográficas

Brasil – 2000



Fonte: IBGE. Censos Demográficos 2000. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

QUADRO 1

Qual a diferença entre rural e agrícola?

As metodologias das pesquisas domiciliares adotam dois critérios que podem ser considerados próximos, mas não idênticos: rural e agrícola.

Quando se fala de *zona rural* está se tratando dos domicílios nela situados. A definição da extensão das zonas rural e urbana é realizada pelo IBGE durante os trabalhos de preparação do Censo Demográfico, considerando as decisões político-administrativas sobre organização do território estabelecidas na esfera de poder municipal.

Critério distinto é adotado na definição dos setores agrícolas e não-agrícolas, que são construídos a partir de uma classificação de atividades, isto é, do destino do resultado do bem ou serviço produzido em um determinado segmento de atividade econômica.

Por exemplo, é possível que uma pessoa resida na zona rural e trabalhe em um setor não-agrícola, como a indústria de transformação. Ou que resida na zona urbana e trabalhe na atividade agrícola de corte de cana.

Quando se analisa a População Economicamente Ativa, deve-se utilizar a tipologia rural/urbano, pois somente através desse procedimento é possível identificar a distribuição do conjunto da população. Se adotada a tipologia agrícola/não-agrícola, a análise deverá ficar restrita somente à população ocupada, que tem condição de informar o setor de atividade em que se insere.

3 Observações finais

A análise da evolução da força de trabalho brasileira revela uma tendência de declínio do ritmo de seu crescimento, marcada pela continuidade dos movimentos de ampliação da dimensão urbana e da presença das mulheres.

Apesar do menor ritmo de crescimento da disponibilidade de trabalho, nota-se que ele foi incompatível com o baixo dinamismo da economia brasileira nos últimos 25 anos, descompasso que se traduziu, como será tratado mais à frente, em desemprego e reprodução de uma estrutura ocupacional desfavorável.

A análise do perfil da força de trabalho e das suas prováveis tendências de crescimento para os próximos anos mostra que, do ponto de vista da força de trabalho potencial, o País atravessa uma situação favorável. Nas duas primeiras décadas deste século, o Brasil terá a menor proporção de pessoas em idade não-ativa por pessoa em idade ativa.

São favoráveis as condições demográficas para a atividade econômica, desde que tenha dinamismo capaz de aproveitar a força de trabalho disponível. Ademais, que esse dinamismo se estenda a todo o território nacional e tenha algum efeito de desconcentração regional da força de trabalho.

Os dados do Censo Demográfico revelaram uma oportunidade para o Brasil em termos do comportamento da força de trabalho, isto é, de sua População Economicamente Ativa. O aproveitamento dessa oportunidade depende e dependerá do estabelecimento pelo País de outras políticas complementares, mas não partícipes, da organização e regulação do mercado nacional de trabalho.

Referências bibliográficas

CELADE (CENTRO LATINO-AMERICANO E CARIBENHO DE DEMOGRAFIA). Disponível em: < <http://www.eclac.cl/celade/indicadores/default.htm> > .

DEDECCA, C.S.; ROSANDISKI, E.N. Sentos e dissensos: as inovações metodológicas do Censo Demográfico 2000, *Revista da ABET*, Rio de Janeiro, Abet, v. 3, n. 2, 2003.

JANUZZI, P.M. *Indicadores Sociais no Brasil – Conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.

MAGNO DE CARVALHO, J.A.; SAWYER, D.O.; NASCIMENTO RODRIGUES, R.
Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia. São Paulo:
Abep, 1998.

MARTINE, C. *A redistribuição espacial da população brasileira durante os anos 50*.
Brasília, Ipca, 1994. (Textos para Discussão, n. 329).

Claudio Salvadori Dedecca¹Eliane Navarro Rosandiski²

Este ensaio apresenta um painel sobre os indicadores e o perfil de renda no Brasil. Inicialmente, expõe alguns argumentos sobre o processo de desenvolvimento, o mercado de trabalho e a distribuição de renda. Em seguida, explora as características estruturais da desigualdade de renda no Brasil, fruto do desenvolvimento brasileiro do pós-30. Finalmente, analisa a redução recente da desigualdade social observada neste início de década.

Ao longo da análise, serão mostradas algumas noções sobre as formas de renda prevalentes em nossa sociedade, bem como a capacidade de serem captadas pelos levantamentos socioeconômicos.

1 Desenvolvimento econômico e distribuição de renda

Qualquer estudo sobre remuneração deve ter como ponto de partida a abordagem sobre o que é o mercado de trabalho e sua relação com os rendimentos. De forma agregada e simples pode-se dizer que é o *locus* de compra e venda de uma mercadoria específica: a força de trabalho. Como em qualquer mercado, quanto maior o preço mais pessoas desejam vender essa mercadoria e menos pessoas (empregadores) estarão dispostas a comprá-la. É óbvio que esse processo de compra e venda depende do nível de atividade econômica. Em um contexto de crescimento, as empresas estarão mais propensas a pagar uma re-

1. Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

2. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, PUC-CAMP.

muneração mais elevada. Ao contrário, em uma situação de crise com desemprego, procurarão reduzir o preço de compra da força de trabalho.

Essa visão, embora bastante simples, mostra uma contradição importante presente na economia capitalista. Para as empresas, quanto maior o padrão de remuneração menor será sua disposição de contratar força de trabalho e maior será sua atração para substituí-la por equipamentos (tecnologias). Portanto, o desenvolvimento econômico tende a reduzir a demanda de força de trabalho, criando um excedente de população no mercado de trabalho, sob a forma de desemprego.

É evidente a referência da remuneração da força de trabalho para a dinâmica capitalista. Por ser parte do excedente produtivo, a remuneração do trabalho é parte de negociação permanente entre capital e trabalho. Empregadores e trabalhadores procuram defender sua participação na renda e na produtividade mais elevadas que o desenvolvimento econômico propicia, com o propósito de preservar ou aumentar a renda auferida no processo de produção.

Do ponto de vista da dinâmica capitalista, as diversas formas de remuneração tendem a estimular a demanda agregada da economia, impondo somente alterações no perfil setorial produtivo. Uma participação mais expressiva da remuneração do trabalho determinará uma maior dinâmica dos setores de bens de consumo de menor valor, enquanto o aumento de participação dos lucros deverá impulsionar os setores de bens de maior valor. Contudo, em ambas as situações deverá ocorrer um estímulo ao investimento, se houver capacidade de consumo na sociedade. Percebe-se, desse modo, que o processo de produção é também de distribuição dos rendimentos.

Mas para entender essas dimensões da produção em nossa sociedade, é preciso compreender por que parte da população vende trabalho e outra o compra.

A razão básica de tal diferenciação decorre do fato de parte da população, sua maioria, não deter os meios necessários para empreender a atividade produtiva, ao mesmo tempo em que precisa de renda para adquirir os bens e os serviços indispensáveis para a sobrevivência. Portanto, o mercado de trabalho existe porque parcelas da população necessitam vender trabalho para aqueles que desejam comprá-lo e tenham recursos monetários para fazê-lo.

Nesse processo de compra e venda de trabalho se consolida uma certa distribuição de renda, a qual é caracterizada por dois aspectos relevantes:

- a) Composição da apropriação da renda entre capital e trabalho;
- b) Composição similar da apropriação da renda entre aqueles que vendem trabalho.

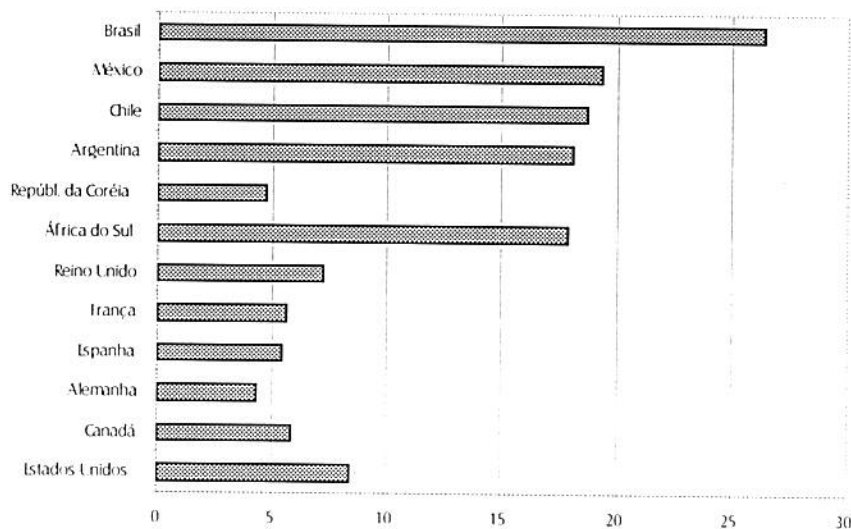
Tais aspectos expressam a maior ou menor igualdade socioeconômica em uma sociedade. Mais apropriação relativa da renda daqueles que detêm renda

de capital ou uma elevada remuneração do trabalho revela uma distribuição mais desigual da renda em favor dos considerados mais ricos. Ao contrário, uma maior participação do trabalho e daqueles com rendimentos mais baixos expressa uma distribuição menos desigual.

O perfil da distribuição de renda depende do grau de desenvolvimento, mas também de características específicas relativas ao crescimento econômico e social de cada País. A situação brasileira deve ser considerada, nesse sentido, exemplar. Apesar do grau de desenvolvimento alcançado pelo País, ele apresenta uma alta desigualdade de renda, que pode ser observada pela discrepância dos rendimentos auferidos entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres. Entre alguns países selecionados, o Brasil lidera com uma relação entre os rendimentos médios de 26 vezes, contra patamares de 16 vezes entre os países em desenvolvimento e de sete vezes para os países adiantados.

No pós-guerra, período histórico conhecido como “anos dourados do capitalismo”, o elevado crescimento econômico embasou a construção de um sistema de relações de trabalho nos países europeus. Nesse padrão, entre outros aspectos, cabe especial atenção à sua ação de mediador dos conflitos distributivos.

GRÁFICO 1 Relação entre os rendimentos médios dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, segundo países selecionados 1990-2000



Fonte: Human Development Report, PNUD/ONU (2005).

A formação desse aparato institucional, referendado pela articulação de três atores sociais – empresas, Estado e trabalhadores – e expresso no contrato coletivo de trabalho, possibilitou a incorporação sistêmica de ganhos de produtividade na remuneração da classe trabalhadora e menor desigualdade na distribuição de renda.

Contudo, é fato que esse padrão de institucionalização não pôde ser absorvido, com as mesmas características, pelos países que apresentaram um desenvolvimento econômico menos estruturado e/ou maior excedente de mão-de-obra. Tanto os determinantes de produtividade como os políticos tornaram-se adversos à negociação da apropriação da renda pela classe trabalhadora.

2 A desigualdade e o padrão de rendimentos no mercado de trabalho nacional

A desigualdade de renda na sociedade brasileira é parte inerente da industrialização brasileira, que teve como uma de suas características básicas a reiteração de um mercado de trabalho fundado e dominado na baixa remuneração. Merecem alguma atenção, nesse sentido, certas particularidades do nosso processo de desenvolvimento.

A primeira a ser destacada no movimento de industrialização vivido pela economia brasileira diz respeito a sua velocidade e seus impactos sobre as estruturas produtivas e ocupacionais. Entre 1930 e 1970, o perfil socioeconômico do País mudou radicalmente. Em 40 anos, o sistema econômico agrário-exportador rural foi substituído por um sistema de produção dinamizado pela atividade industrial, que assumiu uma conformação progressivamente mais complexa e diversificada. Em 1930, 75% da população brasileira estava inserida nas atividades agrícolas, contra 25% em 1980.

Do ponto de vista dos rendimentos o sistema de produção pré-30 era especializado e heterogêneo, coerente com o padrão de *desenvolvimento para fora*. Ou seja, do ponto de vista da produtividade, os setores agrários exportadores eram avançados, enquanto os setores orientados para o mercado interno eram extremamente atrasados, o que implicava uma pressão constante para o rebaixamento dos salários pagos nos setores modernos.

A intensificação da industrialização não representou uma mudança importante no padrão de remuneração. Uma das causas freqüentemente utilizadas para explicar a manutenção desse padrão está relacionada à questão da propriedade rural. O argumento é o seguinte: a crescente urbanização decorrente da

industrialização tornou necessário o processo de modernização do campo para ampliar a produtividade. Na ausência de uma reforma agrária que oferecesse alternativas para fixar o homem na terra, o excedente de mão-de-obra gerado pela modernização das atividades agrárias migrou para as cidades. Esse êxodo rural jogou para as cidades um contingente enorme de mão-de-obra que, apesar do vigor e da intensidade da industrialização, não pôde ser completamente absorvido pelas atividades industriais modernas.

Como resultado desse processo, surgiu nas cidades um enorme número de trabalhadores colocados à margem das atividades econômicas mais modernas. Tais pessoas só conseguiam se inserir em segmentos pouco estruturados e de baixa produtividade. Evidentemente, a existência dessa “franja” no mercado de trabalho atuava, mais uma vez, como um importante mecanismo de rebaixamento do nível de salários pagos nos setores mais avançados.

Diante dessa questão estrutural de excesso de oferta de mão-de-obra do mercado de trabalho brasileiro, um outro aspecto deve ser ressaltado: o padrão de industrialização comandado pelo Estado nos anos 1968/1973, orientado basicamente para a internalização da produção de bens de consumo duráveis. Assim, grandes empresas oligopolizadas localizaram-se na Região Sudeste, caracterizando também a concentração regional da produção. Além disso, como esse padrão de indústria necessitava de um mercado consumidor, nesse período se firmou um padrão distributivo capaz de consolidar um padrão de renda de classe média.

Assim sendo, nesse período se cristalizou uma estrutura de remunerações no interior das empresas marcada por uma desigualdade no padrão distributivo. Na prática isso representou um enorme conjunto de trabalhadores atuando em atividades menos qualificadas e com remunerações baixíssimas, enquanto para uma outra parcela de trabalhadores situados em atividades administrativas e/ou de supervisão o nível de remunerações era maior. Como dito, estabeleceu-se no interior das empresas, pertencentes aos núcleos modernos de produção, um padrão distributivo profundamente desigual, mas capaz de sustentar o padrão de consumo de um grupo da sociedade.

Para entender como se consolidou esse padrão concentrador da renda e excedente de parte ponderável da população de parcelas importantes de consumo, convém fazer um último comentário quanto ao cenário político. Tamanha desigualdade, em meio ao panorama de crescimento econômico, seria impossível num ambiente democrático, sem que forças organizadas lutassem para combatê-la. Dessa forma, somente em meio a uma ditadura política pôde-se impor uma forma de ajuste salarial extremamente concentradora para viabilizar um padrão de consumo e a lucratividade de um segmento industrial.

Cristalizou-se dessa forma, em fins dos anos 1970, um padrão de inserção no mercado de trabalho marcado pela profunda heterogeneidade das condições de inserção nas atividades produtivas. Destacam-se, então, a heterogeneidade inter-setorial, em que setores modernos convivem com a chamada economia periférica; e heterogeneidade intra-setorial, em que empregados de uma mesma empresa se deparam com uma estrutura de remunerações muito ampla entre os postos qualificados e os menos qualificados.

Ao longo da década de 1980, o processo inflacionário corroeu ainda mais o poder de compra de parte considerável da população que recebia baixos salários e não contava com nenhuma possibilidade de aplicação financeira para evitar a perda de valor da moeda, enquanto as remunerações mais altas tinham a condição de proteger seu poder de compra recorrendo aos ativos financeiros. Tal mecanismo ampliou mais intensamente a desigualdade distributiva existente na sociedade brasileira.

A década de 1990 marca a ruptura com o padrão de desenvolvimento iniciado nos anos 1930. A política de abertura econômica expôs a ineficiência do parque produtivo aqui instalado diante dos produtos importados. Vale destacar que, nos anos 1980, as empresas mais competitivas, localizadas em países desenvolvidos, haviam passado por uma profunda reestruturação organizacional e tecnológica, enquanto as aqui estabelecidas apenas adotavam estratégias defensivas num ambiente inflacionário.

Dessa forma, a intensidade do choque externo não apenas expôs a ineficiência como condenou algumas empresas a fecharem suas portas. Como resultado, observou-se uma mudança significativa na (des)articulação do parque industrial nacional, visto que partes importantes de cadeias produtivas foram desativadas em razão das estratégias de ampliação de uso de componentes importados.

Do ponto de vista do mercado de trabalho e da estruturação das remunerações o resultado foi igualmente perverso. Em primeiro lugar registrou-se o crescimento do desemprego por duas razões:

- a) falência de um conjunto de empresas que não conseguiu reestruturar suas atividades diante das novas condições de concorrência;
- b) reestruturação organizacional das empresas que conduziu ao enxugamento dos postos com intensificação do uso do trabalho.

Além disso, a reestruturação organizacional impôs às empresas um forte processo de focalização em suas atividades-fim e em contrapartida um aumento de contratos de serviços terceirizados, cujo reflexo no mercado de trabalho foi a ampliação de formas atípicas de inserção: emprego sem carteira e autônomos (prestadores de serviços às empresas).

Assim, em meio à tão sonhada estabilidade monetária atingida com o Plano Real, a sociedade brasileira vivenciou uma piora em seus indicadores socioeconômicos: aumento do desemprego; redução da participação no emprego formal; queda da renda média; e diminuição do nível de consumo das famílias. Diante disso, cada vez mais vem se consolidando um padrão de estruturação das atividades econômicas orientado para o mercado externo.

Dessa forma, conclui-se que a necessidade de competitividade levou as empresas, nos anos 1990, a buscar todas as formas possíveis de redução de custos. Nessa busca, valia tudo, desde intensas reivindicações para redução dos encargos trabalhistas até a diminuição efetiva do nível salarial.

No atual cenário, em que a economia ainda não retomou uma trajetória sistemática de desenvolvimento e crescimento das atividades econômicas com retomada dos investimentos, permanece um enorme contingente de trabalhadores subempregados e/ou desempregados. A continuidade dessas condições desfavoráveis dificulta enormemente a construção de resistência por parte dos empregados à ampliação da autonomia das empresas na definição do uso do trabalho, em especial quanto ao padrão de rendimentos.

3 A distribuição de renda

Segundo os resultados do Censo Demográfico para o conjunto do País, o rendimento do trabalho correspondia a 77,0% da massa total de rendimentos mensurados, os oriundos da proteção social, a 16,5%, e aqueles provenientes de aluguel ou da propriedade de capital, a 4,6% (Tabela 1).

TABELA 1 Distribuição da massa total de rendimentos, segundo tipos
Brasil – 2000

Tipos de Rendimento	Em porcentagem	
	Distribuição	
Total de rendimentos	100,0	
Total de rendimentos em todos os trabalhos	77,9	
Rendimento de aposentadoria ou pensão	15,8	
Rendimento de pensão alimentícia, mesada, doação	1,3	
Rendimento renda mínima, bolsa-escola, seguro-desemprego	0,3	
Rendimento de aluguel	2,8	
Outros rendimentos	1,8	

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Elaboração Claudio S. Dedecca.

Os rendimentos provenientes do trabalho e da proteção social perfaziam 95,4% da massa total de rendimentos declarados. Esse resultado contrasta fortemente com aquele fornecido pelas Contas Nacionais, elaboradas pelo IBGE. Segundo essa fonte de dados, a renda do trabalho correspondia, em 2000, a 32% da massa total de renda.

A comparação entre os dados do Censo Demográfico e os das Contas Nacionais para o ano 2000 indica que a primeira fonte de informação tem captado somente as formas de renda oriundas do trabalho e parte daquela distribuída pelo governo.

TABELA 2 Distribuição funcional da renda disponível
Brasil - 1991-2000

Indicadores	Em porcentagem	
	1991	2000
Trabalho	39,0	32,8
Capital	39,3	42,1
Governo	21,7	25,0

Fonte: IBGE. *Contas Nacionais*. Elaboração Claudio S. Dedecca.

Tal constatação permite apresentar uma primeira observação metodológica sobre as informações de ambas as fontes e suas implicações para a análise da renda e sua distribuição.

Quando explorados os resultados das Contas Nacionais, pode-se analisar a distribuição funcional da renda, isto é, sua repartição segundo os atores institucionais da sociedade. Entretanto, não é possível conhecer as características desse processo de apropriação.

Em relação ao Censo Demográfico, os resultados expressam a apropriação da renda, especialmente do trabalho e a proveniente da proteção social. Essa base de dados permite, portanto, analisar somente parte do processo de apropriação de renda, ou seja, fundamentalmente a distribuição de renda oriunda do trabalho ou da proteção social.

Essa limitação metodológica tende a gerar uma subestimativa auferida nos estratos superiores da distribuição, porque a população de rendimentos mais elevados tem sua renda derivada do trabalho ou da proteção social, mas também da posse de ativos financeiros ou de capital. Ao contrário, a população de mais baixa renda depende exclusivamente dos rendimentos do trabalho ou da proteção social.

A baixa declaração de rendimentos oriundos de aluguéis ou declarados como de outras fontes evidencia a limitação metodológica do Censo Demográfico para captar rendas não provenientes do trabalho ou da proteção social.

Realçadas essas questões metodológicas, pode-se dizer que a pesquisa da distribuição de rendimentos no Censo Demográfico refere-se à renda do trabalho ou da proteção social, podendo ser analisada da ótica da apropriação tanto pelos indivíduos como pelas famílias.

Segundo o Censo Demográfico 2000, a População Economicamente Ativa brasileira era de 74 milhões de pessoas. Somente 65 milhões declararam os quesitos sobre rendimentos do trabalho, tendo-se, portanto, 87% de casos válidos.

Considerando o universo de 65 milhões de pessoas que responderam aos quesitos sobre rendimentos do trabalho, constata-se que 5 milhões declararam ter rendimento zero, ou melhor, não auferiram renda monetária.

TABELA E População Economicamente Ativa com e sem rendimento, segundo região geográfica
Brasil - 2000

Regiões	População Economicamente Ativa			
	Inclusive ativos sem renda	Exclusive ativos sem renda	(A - B)	((A-B)/A) (%)
Total	65.629.892	60.618.349	5.011.543	7,6
Norte	4.371.348	3.814.195	557.153	12,7
Nordeste	16.384.648	13.827.321	2.557.327	15,6
Sudeste	29.088.409	28.265.258	823.151	2,8
Sul	10.996.193	10.009.638	896.555	8,2
Centro-Oeste	4.789.295	4.611.937	177.358	3,7

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Elaboração Claudio S. Dedecca.

A proporção de pessoas ativas sem renda é maior nas Regiões Norte, Nordeste e Sul, onde é mais representativo o trabalho não-remunerado e para autoconsumo. Na Região Nordeste, 15% dos ativos declararam não auferir renda.

A existência de uma parcela importante da População Economicamente Ativa que não tem renda afeta a distribuição de rendimentos, em especial dos estratos com rendimentos mais baixos. A influência dos ativos sem rendimentos sobre a distribuição pode ser observada quando se analisam as rendas de cada estrato.

Nesta análise, serão adotados 10 estratos de renda, cuja construção obedeceu ao seguinte procedimento. Em primeiro lugar, ordenou-se o conjunto da População Economicamente Ativa segundo o valor do rendimento, do mais baixo para o mais alto. Esse procedimento foi realizado duas vezes, considerando e não considerando os ativos sem renda. Depois, estabelecidas as ordenações da PEA segundo rendimentos, foram identificadas as pessoas que ocupavam a posição-limite de cada um dos estratos, começando pelo 10º Percentil e finalizando no 95º Percentil. O resultado desse exercício encontra-se apresentado na Tabela 4.

TABELA 4 Indicadores de rendimentos
Brasil – 2000

Indicadores	Em Reais (1)										
	Média	Percentil 10	Percentil 20	Percentil 30	Percentil 40	Percentil 50	Percentil 60	Percentil 70	Percentil 80	Percentil 90	Percentil 95
Inclusive ativos sem renda	600	50	140	151	204	300	350	500	700	1.200	2.000
Exclusive ativos sem renda	649	100	151	200	250	300	400	500	750	1.300	2.000

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Elaboração Claudio S. Dedecca.
(1) Em reais de agosto de 2000.

Como se pode observar, a inclusão dos ativos sem rendimentos provoca uma queda do rendimento médio de R\$ 649,00 para R\$ 600,00, isto é, uma redução de 7,5%. Quando é focada a distribuição de rendimentos, constata-se que o rendimento do 10º Percentil é reduzido à metade quando se consideram os ativos sem rendimentos. Contudo, tal queda se reduz progressivamente, sendo inexistente no 95º Percentil.

Do ponto de vista analítico, não é tradição levar em conta a distribuição com os ativos sem rendimentos. A conduta generalizadamente adotada restringe-se à distribuição dos ativos com rendimentos, que nesta análise são aqueles oriundos do trabalho. Serão exploradas, portanto, as informações de renda do trabalho de 60 milhões de pessoas, ou melhor, de 80% da População Economicamente Ativa mensurada pelo Censo Demográfico 2000.

Respeitando esse procedimento, foram organizadas as informações sobre renda para o Censo Demográfico de 1991, com o objetivo de avaliar a evolução da renda ao longo da década de 1990.

Segundo os resultados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000, o rendimento médio do mercado de trabalho cresceu 14% no período, sendo obser-

vados os maiores incrementos para as Regiões Nordeste e Sul e o menor para a Norte. Quanto à mediana, os resultados apontam um aumento de 19%.

A elevação um pouco superior da mediana em comparação ao verificado para a média não induziu alterações na relação média/mediana, que ficou estável em 2,2 vezes. Essa situação de estabilidade é registrada em todas as regiões geográficas, indicando, portanto, ter sido recorrente no conjunto do País.

TABELA 5 Indicadores de rendimentos, segundo região geográfica
Brasil – 1991-2000

Regiões	Em Reais (1)		Indicadores			Variação 1991-2000 (%)	
	Média	Mediana	Média	Média/ Mediana	Percentil 95 Percentil 20	Média	Mediana
1991							
Total	568	253	100,0	2,2	17,4		
Norte	497	243	87,5	2,0	12,5		
Nordeste	331	146	58,3	2,3	13,9		
Sudeste	695	340	122,4	2,0	16,7		
Sul	560	291	98,7	1,9	14,3		
Centro-Oeste	610	275	107,5	2,2	16,3		
2000							
Total	649	300	100,0	2,2	13,2	14,4	18,8
Norte	512	250	78,9	2,0	10,7	3,1	3,0
Nordeste	396	165	61,0	2,4	13,0	19,7	13,3
Sudeste	775	400	119,3	1,9	12,5	11,5	17,7
Sul	669	325	103,0	2,1	11,8	19,3	11,6
Centro-Oeste	711	300	109,5	2,4	16,6	16,5	9,2

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Elaboração Claudio S. Dedecca.
(1) Em reais de agosto de 2000. Valores atualizados pelo INPC.

O comportamento da distribuição pode ser mais bem avaliado quando se relacionam os rendimentos dos percentis. Nessa análise, a comparação é realizada entre os 95º Percentil e o 20º Percentil, podendo-se notar que a relação cai de 17 para 13 vezes. Isto é, o 95º Percentil auferia uma renda máxima correspondente a 13 vezes à obtida pelo 20º Percentil. Mesmo considerando tal relação ter caído, confirma-se que ainda está em um patamar elevado. Ademais,

o movimento não foi observado em todas as regiões, encontrando-se uma estabilidade da relação para a Região Nordeste, que apresentava os indicadores mais desfavoráveis de renda.

TABELA 6 Variação dos rendimentos, por percentis
Brasil – 1991-2000

Regiões	Variação acumulada 1991-2000 (1)										
	Média	Percentil 10	Percentil 20	Percentil 30	Percentil 40	Percentil 50	Percentil 60	Percentil 70	Percentil 80	Percentil 90	Percentil 95
Total	14,4	21,1	35,2	32,0	22,6	18,8	17,7	3,0	4,4	7,1	3,0
Norte	3,1	3,0	23,6	-2,8	0,5	3,0	-0,4	-1,9	-5,6	3,0	6,5
Nordeste	19,7	13,3	28,7	40,0	35,2	13,3	3,0	23,6	17,1	18,8	20,6
Sudeste	11,5	35,2	37,3	22,6	12,3	17,7	11,9	3,0	3,0	3,0	3,0
Sul	19,3	54,5	25,0	18,8	27,7	11,6	5,6	3,0	15,0	11,6	3,0
Centro-Oeste	16,5	47,1	15,2	11,3	14,4	9,2	14,4	3,0	9,9	23,6	17,0

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Elaboração Claudio S. Dedecca.
(1) Em reais de agosto de 2000. Valores atualizados pelo INPC.

Esse resultado é compreendido mais adequadamente quando se exploram os rendimentos máximos de cada um dos percentis considerados. As duas regiões com estabilidade da relação entre os rendimentos do 95º Percentil e do 20º Percentil são a Nordeste e a Centro-Oeste. Quando se analisa a variação real dos rendimentos dos percentis para cada região, constata-se que duas mencionadas foram caracterizadas por ganhos significativos de renda para os percentis superiores, ao contrário do observado para as demais regiões.

De modo distinto ao verificado até o momento, a análise dos rendimentos dos 95º e 20º Percentis revela que a tendência de redução da desigualdade observada para o conjunto do País não se reproduz em todas as regiões. Mesmo em um contexto de queda das diferenças de rendimento médio entre regiões, não se pode afirmar que tenha ocorrido uma propensão de redução generalizada da desigualdade das distribuições regionais de rendimentos.

Sobre as mudanças na distribuição de rendimentos entre Censos, duas considerações devem ser apresentadas. A primeira refere-se ao ano de 1991, marcado por uma forte recessão econômica. O incremento de renda entre esse ano e 2000 pode ter sido influenciado pela queda da renda observada em 1990-1991. A outra diz respeito à estabilidade da inflação após 1994, que favoreceu ganhos de renda nos anos iniciais do Plano Real e influenciaram o nível de renda no final da década.

Contudo, mesmo levando-se em conta ter sido consistente o aumento da renda entre 1991 e 2000, constatam-se ganhos médios anuais de 1,5% para a

média e de 1,9% para a mediana, os quais devem ser considerados limitados, quando se verifica que esse ritmo de elevação da renda exigiria, caso mantido, cinco décadas para uma duplicação da renda média do mercado nacional de trabalho.

Apresentada a tendência mais geral dos rendimentos entre 1991 e 2000, é preciso analisar alguns diferenciais de renda considerados relevantes no mercado de trabalho.

Como primeiro enfoque, será tratada a discrepância entre os rendimentos agrícolas e não-agrícolas. Segundo explicitado no capítulo sobre ocupação agrícola, ao se falar dessa dimensão do mercado de trabalho está se considerando a população ocupada vinculada ao setor, enquanto a ocupação não-agrícola se refere àquela incorporada aos setores de indústria, comércio e serviços. Também se deve ressaltar que os indicadores de rendimento a serem analisados levam em conta somente a parcela dos ocupados que declararam ter renda diferente de zero.

Os dados do Censo Demográfico 2000 reiteram o elevado diferencial de renda entre os setores agrícola e não-agrícola. A renda média do setor não-agrícola é duas vezes superior à observada no outro setor. Apesar dessa disparidade, não são grandes as diferenças em relação aos indicadores de desigualdade da distribuição de rendimentos. Enquanto a relação entre renda média e mediana era de 2,1 vezes no setor não-agrícola, no setor agrícola ela correspondia a 2,2 vezes. Uma diferença um pouco maior era registrada para a relação entre o 95º e 20º percentis.

Esse resultado reitera a situação observada nos Censos Demográficos anteriores, que sistematicamente apontaram a situação desfavorável do rendimento do setor agrícola no País.

TABELA 7 Diferenças de renda, segundo setor básico de atividade
Brasil - 2000

Setor Básico de Atividade	Indicadores		
	Média	Média/ Mediana	Percentil 95/ Percentil 20
Total	100	2,2	13,2
Agrícola	52	2,2	11,1
Não-Agrícola	107	2,1	15,3

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Elaboração Claudio S. Dedecca.

Rendas distintas entre setores reproduzem-se no interior de cada um deles. Explorando os dados segundo sexo observa-se um rendimento mais baixo para as mulheres em ambos os setores básicos de atividade. No setor agrícola, elas auferiam em média 61% do rendimento dos homens, enquanto no setor não-agrícola era de 74%. Quanto ao grau de desigualdade da distribuição de rendimentos entre sexos, parece não haver diferenças no setor agrícola, o mesmo não podendo ser afirmado para o setor não-agrícola. A distribuição de rendimentos das mulheres apresenta um menor diferencial entre os 95º e 20º percentis, comparativamente ao encontrado para os homens.

TABELA 8 Indicadores de rendimento, segundo setor básico de atividade e sexo
Brasil – 2000

Setor Básico de Atividade e Sexo	Em reais		Indicadores			
	Média	Mediana	Média	Média/Mediana	Percentil 95/Percentil 20	
Total	Masculino	738	350	114	2,1	16,6
	Feminino	500	250	77	2,0	11,3
	Total	649	300	100	2,2	13,2
Agrícola	Masculino	358	160	106	2,2	10,0
	Feminino	206	140	61	1,5	10,0
	Total	339	151	100	2,2	11,1
Não-Agrícola	Masculino	819	400	118	2,0	15,0
	Feminino	513	270	74	1,9	11,9
	Total	694	325	100	2,1	15,3

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Elaboração Claudio S. Dedecca.

Quanto ao grau de concentração da distribuição de rendimentos, os dados do Censo Demográfico 2000, comparativamente aos resultados daquele de 1991, mostram uma deterioração ao longo da década. Considerando os rendimentos médios de todos os trabalhos, o Índice de Gini foi modificado de 0,569 para 0,591 entre 1991 e 2000. A análise dos índices para cada uma das regiões indica diferenças acentuadas, aparecendo a Região Nordeste como a mais desfavorável e a Sul como a menos desfavorável.

A situação de elevada concentração da distribuição de renda pode ser facilmente observada no gráfico seguinte. A linha diagonal representa a melhor situação de concentração da distribuição de renda, pois sinaliza que cada um dos decis se apropriaria de proporções idênticas da massa total de rendimentos.

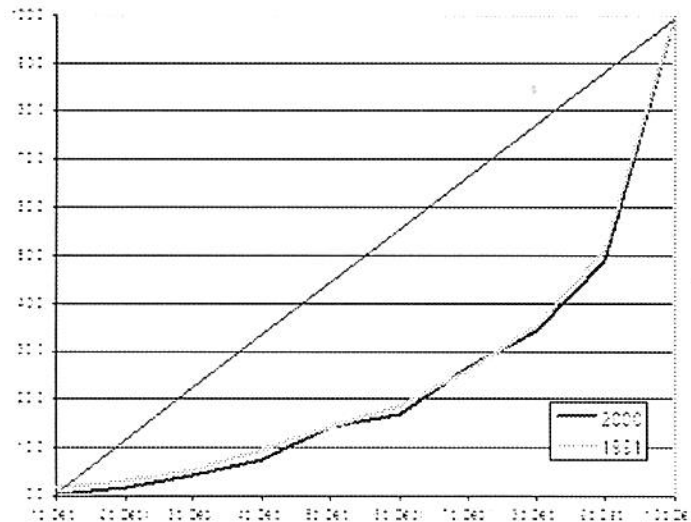
Quando mais distante estiver a curva de Lorenz, maior será a desigualdade da distribuição, pois os decis superiores apossam-se de parcela mais substantiva da massa de rendimentos. O Gráfico 2 evidencia a ampla distância das curvas de rendimento de 1991 e 2000, em relação àquela da diagonal.

TABELA 2 Índices de Gini da distribuição dos rendimentos de todos os trabalhos
Brasil - 1991/2000

Regiões	1991	2000
Brasil	0,569	0,591
Norte		0,596
Nordeste		0,617
Sudeste		0,580
Sul		0,574
Centro-Oeste		0,618

Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1991 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.

GRÁFICO 2 Curva de Lorez da distribuição do rendimento de todos os trabalhos (1)
Brasil - 1991-2000



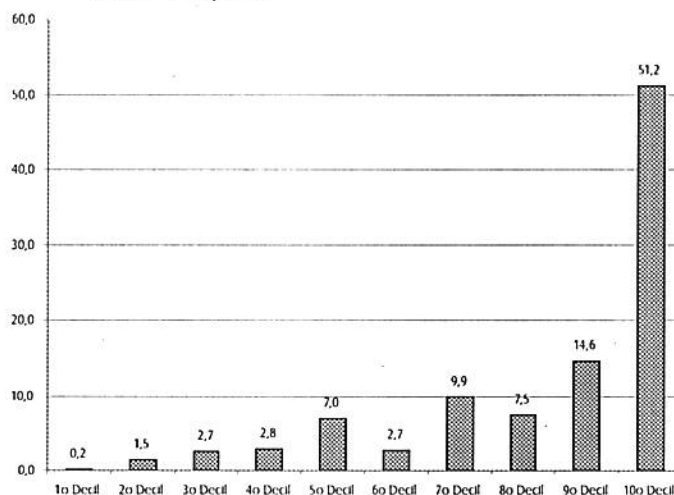
Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1991 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.
(1) Excluído ocupados com rendimentos de R\$ 0,00.

Em 2000, os 10% mais ricos dos ocupados retêm 51,2% da massa total da renda de todos os trabalhos, enquanto os 10% mais pobres detinham 0,2%. Cabe ressaltar que essa situação de desigualdade é resultado somente do processo de apropriação da massa de rendimentos oriunda da atividade do trabalho. Isto é, ela revela não mais que os efeitos distributivos perversos das condições estruturais de funcionamento do mercado nacional de trabalho, que se caracteriza historicamente por um padrão de baixa remuneração para a ampla parcela dos ocupados. A distribuição perversa dos rendimentos do trabalho expressa o caráter precário de um mercado de trabalho fundado na baixa remuneração.

4 A desigualdade na década atual

Contrariando movimento observado nas décadas anteriores, nota-se uma tendência de redução da desigualdade nestes últimos anos. Apesar de os dados da PNAD expressarem, preponderantemente, a renda oriunda do trabalho, é possível incorporar os rendimentos previdenciários. A despeito de a pesquisa englobar os rendimentos provenientes da propriedade de ativos/capital, sua mensuração encontra-se claramente subestimada.

GRÁFICO 3 Parcela apropriada da massa de rendimento de todos os trabalhos, segundo estratos de renda (1)
Brasil - 1991/2000

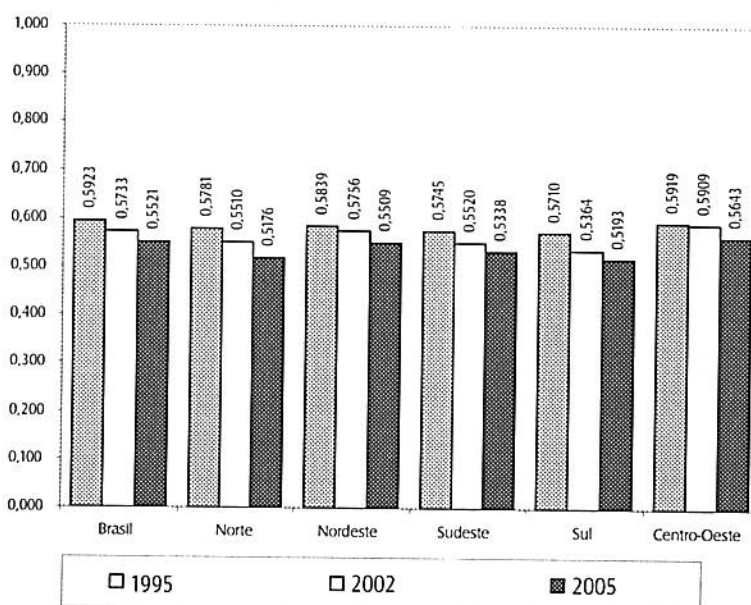


Fonte: IBGE. *Censos Demográficos 1991 e 2000*. Microdados. Elaboração Claudio S. Dedecca.
(1) Excluído ocupados com rendimentos de R\$ 0,00.

A queda da desigualdade tem sido uma tendência comum a todas as regiões geográficas brasileiras. Alguns fatores vêm explicando esse movimento.

O primeiro a ser mencionado refere-se à elevação das remunerações de base do mercado de trabalho, induzida pela política de valorização do salário mínimo, com queda das remunerações do topo da distribuição. O segundo relaciona-se aos benefícios sociais, tanto previdenciários como de transferência de renda. E, finalmente, a tendência de queda da taxa de inflação, que tem contribuído para a defesa do poder de compra dos rendimentos mais baixos.

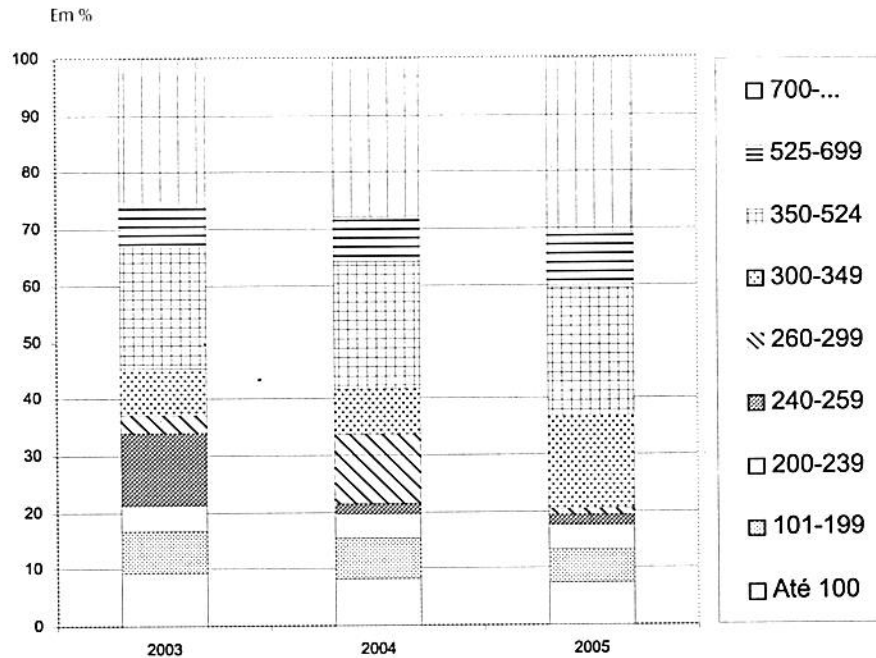
GRÁFICO 4 Evolução do Índice de Gini do rendimento total das pessoas, segundo regiões geográficas
Brasil – 1995-2005



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Microdados.

A influência da política do salário mínimo é indiscutível, como se pode observar para o período 2003-2005. As parcelas de ocupados recebendo abaixo do valor do salário mínimo de 2004 e 2005 declinam em cada um dos anos, evidenciando o papel da política para elevação dos rendimentos mais baixos.

GRÁFICO 5 Composição da população ocupada, segundo classes de rendimento to al Brasil - 2003-2005



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD. Microdados. Elaboração própria.

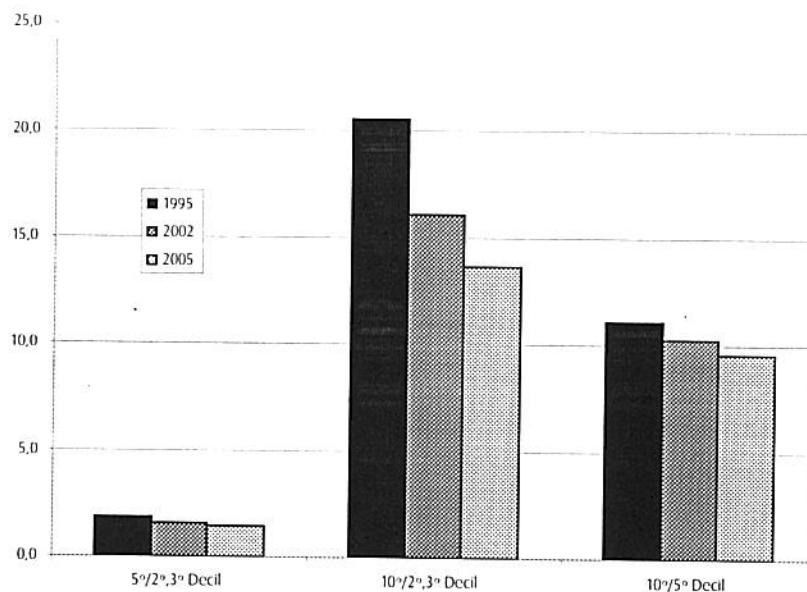
Ademais, dados da PNAD 2004 revelaram que a implementação do Programa Bolsa Família atingiu principalmente aquelas famílias sem renda, possibilitando, portanto, que uma parcela significativa da população passasse a contar com rendimento monetário, mesmo considerando o limitado poder de compra que ele proporciona.

Também, sabe-se que dois terços dos beneficiados pela Seguridade Social obtêm rendimento de no máximo 1 salário mínimo, atingido pela elevação do valor real do salário mínimo ao longo dos últimos anos.

Em consequência, tem-se notado uma diminuição dos diferenciais de rendimentos entre os estratos da população com rendimento. A relação entre os rendimentos totais do 10º e dos 2º e 3º Decis reduziu-se de 20 para 15 vezes, entre 1995 e 2005.

A queda da desigualdade ocorreu também quando analisada a distribuição segundo renda familiar *per capita*, isto é, o perfil da distribuição de renda das famílias ponderadas pelo seu tamanho. O movimento de queda observado

GRÁFICO 6 Diferencial de rendimentos entre estratos da população com rendimento Brasil – 1995–2005



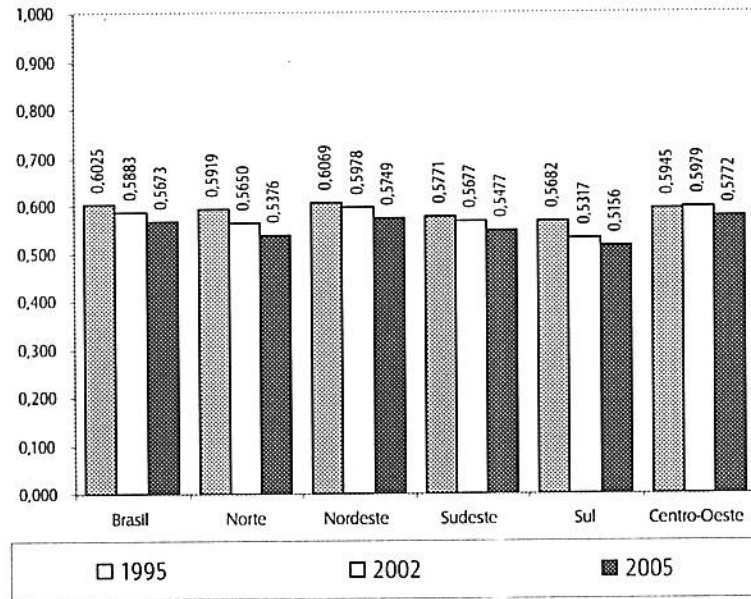
Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Microdados. Elaboração própria.

para o conjunto do País traduziu-se, do mesmo modo, para as diversas regiões geográficas.

Entretanto, é preciso ressaltar um aspecto desse movimento que atenua a dimensão da queda da desigualdade observada no período. Se de fato ocorreu uma elevação dos rendimentos mais baixos, deve-se reconhecer uma redução dos rendimentos médios e altos no período 1995-2002, que teve importante contribuição para a diminuição da desigualdade. Somente nos últimos anos, nota-se uma recuperação dos rendimentos médios e altos.


Pode-se pensar que a queda da renda da população de rendimento mais elevado tenha sido positiva, pois permitiu que se recompusesse a renda dos mais pobres. Parece que isso de fato aconteceu, expressando uma redução da desigualdade com queda do poder médio de poder de compra da população e, portanto, de bem-estar. Teria sido mais efetivo se a população de médios e altos rendimentos tivesse obtido ganhos e aquela de rendimentos baixos tivesse conhecido incrementos ainda mais significativos, de tal forma que a melhor distribuição de renda produzisse aumentos médios de renda e bem-estar.

GRÁFICO 7 Evolução do Índice Gini do rendimento familiar per capita, segundo regiões geográficas
Brasil – 1995–2005



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Microdados.

Nesse sentido, é preciso apontar que a melhora da distribuição de renda depende da retomada mais positiva do crescimento e da recomposição do mercado de trabalho que propiciem maiores produtividade e rendimentos médios. Assim, abriria a possibilidade de uma redução da desigualdade com aumento na qualidade de bem-estar da população; portanto, de uma modificação estrutural na distribuição de renda.

 Referências bibliográficas

- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: Cepal, 2001.
- HOFFMANN, R. A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001. *Economia e Sociedade*, Campinas, IE/Unicamp, n.11, 2002.
- _____. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Edusp, 1998.
- PNUD. *Human Development Report*. New York, ONU, 2005. Disponível em: <<http://www.undp.org>>.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. São Paulo: Record, 2001.

Eliane Navarro Rosandiski¹

No período recente, tem-se falado muito sobre qualificação. As transformações produtivas e os novos condicionantes da competitividade são correntemente associados à necessidade de reconfiguração do conhecimento da força de trabalho.

Em termos gerais, existe o costume de identificar qualificação como requisito do posto de trabalho. Relaciona-se a difusão dos equipamentos informatizados e flexíveis às novas exigências de habilitação da força de trabalho, quanto a sua capacidade de se adaptar ao ambiente produtivo que se consolida.

Freqüentemente chama-se a atenção para a potencialidade do intenso processo de reestruturação em mudar o perfil do trabalhador a ser incluído na atividade produtiva. De fato, por esse processo estar centrado na incorporação de novos equipamentos e métodos organizacionais, faz com que: (i) as novas tecnologias, mais informatizadas e automatizadas, provoquem um deslocamento das atividades manuais para funções mais integradas (ou polivalentes) de controle de processo, que demandam certa autonomia e cooperação do trabalhador; e (ii) a gestão participativa valorize as iniciativas geradas no chão da fábrica, exigindo uma maior compreensão do processo.

Deduz-se, portanto, que as aptidões requeridas para o exercício de uma função decorrem das condições técnicas presentes no local da produção. Dessa forma, por exemplo, para exercer as funções de médico seria necessário o diploma, e assim por diante. Apesar da aparente nitidez desse preceito, ele não é totalmente correto.

1. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. PUC-CAMP.

O questionamento dessa abordagem de qualificação da oferta de trabalho decorre de seus efeitos propositivos. Tais políticas passaram a ser vistas como instrumentos alternativos para solução do desemprego. Nesse caso o foco deixa de ser a impossibilidade de geração de novos postos e, erradamente, trata a ausência de qualificação como fator determinante do desemprego.

Esse tipo de proposta tem sua origem na percepção de que as tendências da atividade produtiva provocam um constante aumento dos quesitos de qualificação e, para se manterem empregados, os trabalhadores deveriam buscar recorrentemente melhorar sua qualificação. Um culto obsessivo ao empreendedorismo e à empregabilidade foi vendido como alternativa às mazelas do mercado de trabalho. A gravidade desse diagnóstico é que sinaliza a permanência no desemprego como consequência inevitável para aqueles incapazes de se requalificarem. Evidentemente tal diagnóstico desloca o problema da ausência de vagas de seu eixo central: a dinâmica econômica.

2 Qualificação como resultado de padrões institucionais e tecnológicos de uma economia

Pode-se dizer que o conceito de qualificação está longe de ser um consenso entre os analistas. Os diversos enfoques utilizados evidenciam a complexidade envolvida no tratamento do tema. O mais tradicional e usual procura associá-la diretamente às exigências requeridas pelo posto de trabalho, com relação à educação escolar e à formação profissional.

Tal abordagem pode ser considerada restrita e credencialista. Restrita, na medida em que reduz a qualificação aos atributos necessários para a execução de uma determinada tarefa. Credencialista, pois desconsidera qualquer tipo de habilidade obtida pela prática informal.

A difusão das novas formas organizacionais e o aparecimento de um outro método de gestão e de uso do trabalho permitem que o conceito de competência seja empregado para designar as habilidades essenciais ao trabalhador. Em contraposição à noção de qualificação anterior, esse último tenderia a ser mais adequado para avaliar as recentes demandas por conhecimento, capacidade e atitude exigidas pelas empresas no moderno modelo produtivo.

Antes de apresentar uma nova visão do conceito de qualificação, cabem algumas críticas à utilização da idéia de competência. Em primeiro lugar, por se tratar de uma abordagem individualizada e individualizante, tende a favorecer acordos particulares entre empregado e empregador em detrimento aos contratos

coletivos. A segunda ressalva diz respeito às dificuldades envolvidas na mensuração e comparabilidade das habilidades necessárias para o exercício de cada função.

Como esse conceito sintetiza o fortalecimento do controle privado sobre o trabalho e o conteúdo das qualificações, abandoná-lo significa situar as aptidões no contexto das relações sociais em que elas se inserem no processo de trabalho. Isso, na prática, representa a valorização dos mecanismos institucionais de classificação dos postos de trabalho e de restrições ao acesso a determinadas ocupações. Wood (1988) mostra que a construção de uma escala de qualificações, consubstanciada pelo sistema público de formação profissional, reflete o jogo de interesses dos diferentes grupos de profissionais envolvidos no processo produtivo.

O avanço dessa perspectiva social em relação à abordagem tradicional (individualizante) está em mostrar que a própria escala de medição das qualificações é socialmente determinada. A codificação das habilidades obtidas na hierarquia do processo de trabalho pode ser entendida como uma forma de construção de identidades grupais, que passam a se distinguir mais pelas definições de cargos (prescrição das tarefas a serem exercidas), salários e condições de autonomia do que pela qualificação formal (CASTRO, 1997).

Com base nessa abordagem social da qualificação, a modernização tecnológica e os novos métodos organizacionais podem ser apreendidos como possíveis fontes de mudanças nas estruturas de alocação do trabalho, visto que podem ou não alterar o conteúdo das qualificações. Contesta-se dessa maneira a tese do determinismo tecnológico, pois transformações tecnológicas não necessariamente modificaram os conteúdos das qualificações.

Na verdade, observa-se que mudanças nas bases tecnológicas e organizacionais reconfiguram o ambiente de absorção da mão-de-obra e conformam nova maneira de controlar e de usar o trabalho. Em última instância, o que importa no debate da qualificação é justamente esse outro modo de controle do uso do trabalho, mais internalizado na empresa, que passa a determinar questões de rendimento – elemento central na dinâmica econômica –, além de estabelecer requisitos mínimos para o desempenho das funções.

O embasamento do conceito social da qualificação pode ser encontrado no fato de que, nas diferentes fases da história do capitalismo no século XX, foi se organizando uma forma de regulamentação e de estruturação do sistema de qualificações compatível com cada uma dessas fases.

No pós-guerra, os acordos coletivos tiveram um papel fundamental na composição do processo de trabalho e, por conseqüência, na determinação da qualificação da mão-de-obra. Em alguns países, esses acordos se amparavam

em um sistema de leis que fazia a regulação básica das relações de trabalho, como França, Itália e Suécia, enquanto em outros eles se realizavam autonomamente, como nos Estados Unidos e Reino Unido (DADOY, 1991).

Os acordos coletivos estruturavam, de fato, os requerimentos associados a todo posto de trabalho, definindo os critérios de qualificação relacionados a cada um deles. Nesse sistema os requisitos da habilitação são apreendidos como resultado de complexas interações sociais e econômicas. Isso quer dizer que os mecanismos institucionais de classificação do trabalho, bem como as restrições de acesso a determinadas ocupações e, em algumas situações, pisos mínimos de remuneração, refletem as relações de poder que se manifestam entre os atores envolvidos. Assim sendo, a qualificação da força de trabalho, de maneira inquestionável, é condicionada pela base técnica, mas seu fundamento decorre de como é organizado o processo de trabalho.

Ou seja, a composição de máquinas e homens em uma base produtiva era determinada pelas instituições: Estado, representação patronal (empresas) e sindicatos (empresas), pelas relações que estabelecem entre si e pelas regras e normas que entre eles são pactuadas.

Esse movimento passou a ser contestado a partir da segunda metade dos anos 1970, quando a crise e a reestruturação produtiva começaram a exigir mudanças na forma de regulação do processo de trabalho, a fim de flexibilizar o uso do trabalho na atividade produtiva. A fragilização das condições de lucratividade revelou os limites de algumas empresas continuarem aceitando os “custos” associados à manutenção do Estado de Bem-Estar Social². Isso quer dizer que a busca por competitividade passou a ser contrária a qualquer regulamentação contratual que pudesse restringir a autonomia empresarial.

A flexibilização produtiva requeria uma maior liberdade na alocação de trabalho pela empresa. A situação econômica impunha alterações nas decisões de produção que induziam, de maneira mais recorrente, mudanças no processo de trabalho e impediam a estabilidade ocupacional do trabalhador.

Como parte desse movimento, surgiu um novo discurso que viria privilegiar a competência do trabalhador, que tem a ver com o conceito citado acima.

2. Vale lembrar que, no chamado período de ouro do capitalismo (entre o segundo pós-guerra e início dos anos 1970), o extraordinário crescimento econômico serviu de base para a construção de um sistema de regulação das relações e dos direitos do trabalho. O resultado concreto dessa articulação foi o aumento da participação e do controle dos trabalhadores sobre as relações de trabalho, principalmente no que se refere ao processo de contratação e de demissão, à determinação da jornada de trabalho e à fixação de salários, bem como à introdução de novas tecnologias. Além disso, esse aparato institucional foi capaz de sustentar um certo padrão de vida para a classe trabalhadora e consolidar a estrutura de seguridade social nos países centrais.

Estabelece-se uma relação direta entre produtividade e qualificação ou, dito de outra forma, remuneração e competência. Nesse momento, ganha força a abordagem individualizante da qualificação em detrimento da social.

Estavam dadas as condições para que as proposições de cunho neoliberal, que advogam a redução do poder sindical e da ação estatal, ganhassem força. Segundo elas, muitas dificuldades vividas pelas sociedades estariam sendo creditadas à existência de um aparato institucional incompatível com as novas exigências de flexibilidade.

Assim, diante da necessidade de melhorar as condições de competitividade, a proposta consistia em afrouxar ou eliminar a proteção trabalhista clássica para aumentar o emprego, a produtividade e o investimento. Isso significa que o debate sobre a desregulamentação do trabalho está fundamentado na contratualidade, na qual o contrato de trabalho passa a ser firmado entre as partes sem nenhum aparato social que o regule.

Dessa forma, sob a égide do desemprego e ancoradas num novo paradigma produtivo, as empresas forçaram a desarticulação do sistema de relações de trabalho e, ao mesmo tempo, buscaram organizar regras próprias de utilização do trabalho (WOOD, 1988; LORINO, 1991). Passou a ser necessário remover as restrições impostas às políticas de contratação e dispensa que impediam o ajuste rápido da demanda de trabalho às variações conjunturais do nível de atividade.

Na prática, essa recomposição do poder das empresas sobre a organização das estruturas ocupacionais visava, fundamentalmente, à ampliação da autonomia na alocação e na mobilidade do trabalho nas plantas produtivas e significava uma importante ruptura com a tradição de negociação empresas/sindicatos/Estado. Essa maior autonomia das empresas no uso da força de trabalho necessariamente requeria a remoção de determinados pilares; entre eles, os mais importantes seriam: (i) o emprego por tempo indeterminado; (ii) a estrutura ocupacional rígida; e (iii) a jornada de trabalho predeterminada.

Em concordância com o discurso da gestão participativa, esse estímulo tende a ser facilmente alcançado por meio de estratégias deliberadas que privilegiavam aspectos comportamentais: (i) seleção de trabalhadores jovens e sem experiência industrial ou sindical; (ii) demissão seletiva para excluir trabalhadores mais velhos e/ou sindicalizados, potencialmente mais resistentes às novas formas organizacionais; (iii) cursos de treinamento comportamental, que asseguram uma base mais homogênea de valores; e (iv) atitude anti-sindical, na medida em que trabalhadores e sindicatos têm pouca participação na implementação dos programas.

No entanto, uma análise mais acurada revela que o estímulo à cooperação e o envolvimento com as metas das empresas objetivam fundamentalmente reduzir os custos que poderiam ocorrer quando os trabalhadores não desempenham bem suas tarefas. Além disso, tal estratégia desemboca na individualização do trabalho, visto que as mudanças no escopo de tarefas e funções impedem a generalização de um conhecimento antecipado da estrutura ocupacional. Logo, a busca de novas regras e normas de uso do trabalho, internalizadas na empresa, conduz a uma heterogeneização das condições de inserção, visto que a partir dessa individualização passou a ser possível (i) flexibilizar a remuneração, vinculando-a ao rendimento individual do trabalhador e ao nível de atividade conjuntural; e (ii) modular a jornada de trabalho, eliminando os tempos mortos do trabalho e de equipamentos.

Todos os pontos levantados até aqui permitem observar que esse movimento de substituição da lógica social pela contratual na determinação das relações de trabalho, ao reconfigurar as posições relativas dos atores envolvidos no processo produtivo, cria uma nova forma de controle do trabalho pelo capital.

Assim, o quadro dos anos 1980, marcado pelo enfraquecimento das instituições que regulam o emprego, pelo aumento do desemprego e pela heterogeneização das condições de inserção, favoreceu a disseminação de estratégias defensivas individualistas por parte dos trabalhadores, que se viam dispostos a colaborar com as empresas para salvar seus empregos. Esse tipo de comportamento explica em grande parte por que, naquele momento, políticas de envolvimento dirigidas ao indivíduo e não ao coletivo ganharam eco, apesar da retórica coletivista.

Burawoy (1990) retrata bem esse movimento ao mostrar como a crise capitalista dos anos 1970 impediu que se mantivessem as antigas formas de regulação das relações de trabalho feitas pelo Estado e pelos sindicatos. Desse modo, a crise de lucratividade explicitou a vulnerabilidade da classe trabalhadora que, diante da possibilidade de perder seus empregos, permitiu que as gerências voltassem a usar os mecanismos de controle característicos do regime despótico, tais como redução de salários e esvaziamento dos sindicatos. O autor chama esse período de despotismo hegemônico.

Pode-se, finalmente, concluir este item reafirmando que só faz sentido abordar o conceito de qualificação se ele for permeado pela forma como a regulação pública interage com a autonomia das empresas em gerir políticas específicas para os grupos ocupacionais. Caso contrário, incorretamente trataria como processo de requalificação as iniciativas de valorizar e integrar os trabalhadores ao processo produtivo, que, em muitos casos, podem ser pontuais e restritas a certos grupos de trabalhadores.

Dilui-se, portanto, a noção de qualificação, na medida em que ela decorria de um controle social do uso do trabalho que explicitava as ocupações, os níveis ocupacionais e os postos de trabalho, e cria-se espaço para a idéia de competência, que se constrói no espaço interno da empresa como parte de seu processo de reorganização produtiva sistemática e de uma relação crescentemente individualizada entre as empresas e a força de trabalho.

3 A qualificação e as políticas públicas

Até finais dos anos 1970, a inserção do trabalhador na estrutura de ocupações aparecia como resultado da regulação social, que as negociações coletivas e o Estado exerciam sobre a contratação e o uso da força de trabalho pelas empresas. Esse processo possibilitava, por outro lado, o estabelecimento de qualificações básicas que eram associadas a cada posto de trabalho.

E, portanto, a qualificação representava um resultado da democratização do processo de trabalho, ao refletir a estruturação dos sistemas nacionais de relações de trabalho e, por conseqüência, de um controle social sobre o uso privado da força de trabalho pelas empresas. Ademais, esse processo agia sobre a mobilidade dos trabalhadores nas estruturas ocupacionais, tornando as carreiras profissionais um sistema construído no espaço social, restringindo o poder das empresas em defini-las de maneira autônoma (FAVEREAU, 1988).

Nos países desenvolvidos, nos anos 1950 a 1970, vão se estabelecendo políticas públicas de formação de mão-de-obra com o objetivo de favorecer a inserção profissional da força de trabalho. Essa formação profissional inicial era e continua sendo parte dos sistemas nacionais de educação, e prossegue com programas realizados no âmbito ou sob demanda das empresas (Formação Profissional Contínua), que são, normalmente, executados segundo regulamentação feita pelos Estados Nacionais (DEDECCA, 1998).

No contexto de regulação social das relações de trabalho, essas informações mostram que o debate sobre qualificação era bastante claro, pois tratava de atuar positivamente sobre a formação profissional de um trabalhador construída no interior das empresas com base nas determinações da negociação coletiva e da ação pública. O controle social, realizado pelas instituições políticas que regulavam o mercado de trabalho, permitia, portanto, conhecer as qualificações mais demandadas, tornando possível a execução de políticas públicas orientadas para determinadas qualificações e voltadas para certos segmentos da força de trabalho. É nesse ambiente de progressiva regulação da alocação de força de

trabalho que vão se consolidando as políticas públicas de formação profissional e as propostas de ensino técnico.

Essa situação genérica permite mostrar que cada posto de trabalho (PT) era associado a uma ocupação (OC) e a um nível ocupacional (NO). A formação profissional do trabalhador era o parâmetro básico para definir em qual ocupação ele seria enquadrado. O tempo de experiência e o conhecimento acumulado no exercício dessa atividade eram tomados para o enquadramento do nível ocupacional. Definida a ocupação e o nível, estabelecia-se o enquadramento funcional do trabalhador e, em consequência, seu nível salarial. A partir daí, novos trabalhadores eram incorporados levando-se em conta sua formação profissional e os requerimentos do posto de trabalho, sendo, habitualmente, alocados nos níveis ocupacionais inferiores.

Tal estrutura de formação profissional foi colocada em xeque nos anos 1980, em razão das mudanças nas bases de produção. As empresas, nessa nova forma de organização da produção, passaram a procurar força de trabalho com um maior nível de “qualificação” para funções *pouco complexas*. Tal estratégia, que consiste no recrutamento de uma força de trabalho com mais “qualificação”, é uma maneira de reduzir as inseguranças no processo produtivo, uma vez que oscilações na produção podem ser atendidas com estratégias flexíveis de gerenciamento e (re)alocação dessa força de trabalho mais “competente”.

A partir daí as empresas passam a refutar a necessidade de um processo de formação profissional específico e passam a requerer que a atuação pública construa um padrão de formação profissional de caráter mais genérico. Além disso, nessa nova forma de uso do trabalho as empresas passam a reivindicar o direito à formação privada de seus trabalhadores e o fim das contribuições dirigidas a esse propósito antes realizado pelo Estado.

4 O debate da qualificação no Brasil

A industrialização brasileira, depois de 1930, constituiu-se em um paradigma entre as experiências dos países em desenvolvimento. A partir da crise do complexo cafeeiro, o País percorreu uma trajetória de industrialização acelerada, que o colocou como país em desenvolvimento com a estrutura industrial mais complexa, no final dos anos 1970.

Um verdadeiro vendaval abateu nosso mercado de trabalho, provocando transformações em sua estrutura agrícola/não-agrícola que consumiram mais de

um século, ao menos, nos países desenvolvidos. Em 30 anos, o mercado de trabalho brasileiro ganhou urbanidade, mas também reiterou o caráter heterogêneo que o marcou em seu processo de formação.

Essa heterogeneidade foi referendada pelo modelo de regulação social estabelecido nos anos 1940: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a instituição do salário mínimo. Nas atividades não-agrícolas, a regulação nascente estabeleceu uma nova segmentação, ao instituir a carteira de trabalho e a ela vincular os direitos sociais. Em vez de agir para impor a nova regulação a todo o mercado de trabalho não-agrícola, o Estado chancelou, através da carteira de trabalho, a existência de dois mercados: um formal com direitos sociais e um outro informal sem acesso a esses direitos. Ele reconheceu, implicitamente, que havia todo um segmento da atividade econômica não-agrícola sem condições de atender às determinações da regulação pública, garantindo sua sobrevivência e a reprodução de um amplo segmento do mercado de trabalho fundado na baixa qualificação e produtividade.

A regulação nascente também impôs um controle público sobre a atividade sindical, que coibiu a liberdade de organização e a continuação da contratação coletiva, configurando a estrutura sindical e a negociação coletiva em institutos burocráticos vinculados ao aparelho de Estado. Desse modo, pela via autoritária, o desenvolvimento da contratação coletiva foi impedido.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o modelo de regulação Varguista era contraditório: ao mesmo tempo em que estabeleceu direitos, criou mecanismos que impediram que eles se difundissem para o conjunto do mercado de trabalho.

A urbanização do nosso mercado de trabalho foi acompanhada de consolidação de uma nova segmentação da estrutura ocupacional, que não mais se restringia à dicotomia agrícola e não-agrícola. Na nova segmentação, com a emergência do trabalho industrial vinculado às grandes empresas internacionais, passavam a conviver formas de trabalho informais de baixa qualificação (DEDECCA, 2005).

A grande disponibilidade de força de trabalho explicou a recorrência da informalidade em nosso processo de desenvolvimento. Entretanto, essa extensa oferta garantiu mão-de-obra a baixo custo para o processo de industrialização. Foram os contingentes recém-chegados ao meio urbano que constituíram a base de trabalho para a indústria de transformação. As características educacionais desfavoráveis dessa força de trabalho não constituíram impedimento ao processo de desenvolvimento.

Se, por um lado, a industrialização permitia que um volume ponderável de força de trabalho fosse inserido nas atividades modernas, notava-se, por

outro, que ela criava um mercado desfavorável à ação política dos trabalhadores na construção, através da negociação coletiva, de uma estrutura de ocupações, como apontado anteriormente para os países desenvolvidos.

Entre 1930 e 1960, as ocupações de maior qualificação formaram núcleos limitados dentro do nosso mercado de trabalho. Portanto, as iniciativas de educação profissional deviam estar focadas nesses núcleos, não havendo necessidade de o Estado empreender políticas de qualificação para o conjunto do mercado de trabalho brasileiro.

Mesmo quando se consideram tais núcleos, percebe-se que a política de educação profissional volta-se somente para algumas qualificações necessárias para o processo de industrialização, jamais se preocupando em estruturar ações orientadas para o conjunto da estrutura de emprego à qual tais núcleos pertenciam.

Podemos dar o exemplo do setor industrial. Todas as ações de educação profissional das escolas públicas e do Senai se voltaram para a qualificação de algumas ocupações industriais, jamais havendo possibilidade de adoção de uma estratégia que contemplasse a totalidade das ocupações do setor. É possível afirmar, portanto, que a política de educação profissional referendou a heterogeneidade do mercado de trabalho, reiterando a larga existência de um segmento de força de trabalho de baixa ou inexistente qualificação. Esse sistema de educação profissional acoplava-se a um sistema de educação fundamental voltado para segmentos específicos da população, que também não se propunha a um atendimento universal da população brasileira.

Um novo vendaval abateu-se sobre nosso mercado de trabalho nas décadas de 1960 e 1970 – período de autoritarismo. Após alguns anos de incremento lento do PIB no início dos anos 1960, o País conheceu um período de crescimento acelerado, marcado por importantes transformações nos diversos segmentos das atividades agrícola, industrial e de serviços. Ao final da década de 1970, o Brasil concorria ao posto de 5^a economia mundial, possuindo um tecido industrial desenvolvido, uma ampla gama de serviços considerados modernos e uma agricultura organizada nos moldes dos países adiantados. Ao mesmo tempo, reproduzia-se um conjunto de atividades de baixa produtividade e pouco afeitas à modernidade que o padrão de desenvolvimento havia estimulado desde os anos 1930.

A repressão política e a implantação de políticas econômicas e sociais que referendavam a heterogeneidade que marcara o desenvolvimento brasileiro recente, garantiram uma distribuição desigual dos frutos do crescimento e reiteraram um mercado de trabalho com um núcleo de mão-de-obra qualificada inserido em uma ampla estrutura ocupacional de baixa qualificação.

Em vez de a modernidade produzir uma estrutura social e econômica mais homogênea, ela aprofundou a heterogeneidade existente ao reproduzir formas de organização da atividade econômica e do trabalho características presentes no século XIX. Nessas condições, as políticas de educação fundamental e profissional precisavam ser voltadas para segmentos específicos da população, considerados relevantes para aquele modelo de desenvolvimento. Aos demais segmentos da população se ofereceu, no máximo, o acesso a uma educação fundamental de baixa qualidade, desprovida de qualquer articulação com o sistema de educação profissional.

É possível afirmar que a política educacional era convergente com a forma de desenvolvimento e de regulação de nosso mercado de trabalho. Estabeleceu-se, portanto, uma santíssima trindade entre desigualdade, exclusão e baixa qualificação. Não somente o desenvolvimento era para poucos, como também as políticas de educação fundamental (de qualidade) e profissional se destinavam a grupos específicos.

Consolidou-se, desse modo, um mercado de trabalho pouco estruturado, associado a um sistema de relações de trabalho frágil, em que o poder de alocação do trabalho pelas empresas continuou sendo a regra dominante. Isto é, o processo de industrialização não foi acompanhado de um sistema social de controle do uso da força de trabalho pelas empresas. Essas mantiveram um poder irrestrito de alocação do trabalho em suas plantas produtivas, fazendo da ocupação um mero registro administrativo na carteira de trabalho que pouca relação guardava e guarda com as funções e tarefas efetivamente realizadas pelo trabalhador.

Nesse sentido, o padrão de relações de trabalho que se consolidou no processo de industrialização jamais foi acompanhado de uma estrutura de ocupações, como aquela verificada nas economias desenvolvidas. As grandes empresas organizavam, de maneira independente, suas próprias estruturas sem que fossem objeto de negociação ou instrumento de ação sindical contra atitudes arbitrárias no uso da força de trabalho. Escapava, portanto, desse processo a questão da qualificação da força de trabalho, que era tratada internamente às empresas e, para a formação de segmentos específicos de trabalhadores, existiam escolas técnicas mantidas pelos governos federal e estaduais e pelo Sistema S.

A existência de uma legislação extensa, organizada na Consolidação de Leis do Trabalho (CLT), pouco influenciava esse processo. Ela voltava-se para o estabelecimento de direitos gerais para os trabalhadores e para realizar um enquadramento rígido e burocrático da atividade sindical, mas pouco contribuía para o desenvolvimento da prática da negociação coletiva e para a formalização das estruturas de ocupações setoriais. Constata-se, portanto, que a questão da

qualificação esteve ausente do sistema nacional de relações de trabalho, apesar do perfil educacional desfavorável da força de trabalho.

A possibilidade de montar uma estrutura industrial complexa sem que a questão da qualificação fosse devidamente enfrentada reafirma a impossibilidade, anteriormente apontada, de deduzi-la das características da base produtiva ou técnica. A ausência de um sistema nacional de relações de trabalho que abrisse perspectivas de um maior controle social no uso da força de trabalho explica o papel limitado cumprido pela qualificação na estruturação do processo produtivo na fase de industrialização nacional. Ademais, esse papel limitado demandou relativamente menos a montagem de um sistema de ensino que promovesse uma formação educacional e profissional adequada.

Constata-se, portanto, que, ao contrário da experiência dos países desenvolvidos, a industrialização brasileira não esteve associada à montagem de um sistema de relações de trabalho que tivesse na questão da qualificação um de seus eixos estruturantes.

Até o presente momento, a competitividade brasileira tem reiterado sua dependência em relação a um padrão de produtividade fundado nos baixos salários e, portanto, chancelado na baixa qualificação. Reforça-se a importância dos setores de baixo conteúdo tecnológico e com perfil desfavorável da estrutura ocupacional em qualificação. Para esse círculo vicioso ser superado por outro de caráter virtuoso é preciso estabelecer uma nova dinâmica da produtividade, baseada no avanço tecnológico e, portanto, na melhor qualificação.

5 Políticas de qualificação e competitividade no Brasil

Até 2002, os efeitos recorrentes e desastrosos de abertura e valorização cambial sobre o mercado de trabalho pareciam legitimar o discurso sobre a inevitabilidade do fim da sociedade assalariada no Brasil. Essa perspectiva validou a posição do Ministério do Trabalho e Emprego, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, de abandonar qualquer veleidade de regulação pública efetiva do mercado, levando que suas ações privilegiassem o aprofundamento do grau elevado de flexibilidade das relações de trabalho (KREIN, 2003). Nesse contexto, foram abandonadas as estratégias de geração de emprego associadas ao desempenho da atividade econômica e começaram a ser recomendadas políticas proativas de qualificação para promover o empreendedorismo.

Nesse novo cenário político e com claros sinais de possibilidade de recuperação do mercado assalariado formal de trabalho se mantida a trajetória de crescimento e se aberta a possibilidade de um desenvolvimento de médio e longo prazos, o debate sobre qualificação ganha novos contornos. Não mais cabe às políticas de qualificação se constituírem como ações compensatórias dos problemas de emprego, mas se tornarem instrumentos virtuosos em favor do crescimento, do aumento da produtividade e da renda.

A partir do momento em que se confirma a possibilidade do nível de emprego depender do dinamismo econômico, refutando-se a tese da *inempregabilidade* inventada e propalada aos quatro ventos pelo governo Fernando Henrique Cardoso, é possível debater como as ações de qualificação podem favorecer as condições básicas de trabalho, traduzindo-se em maior produtividade e melhor nível de renda.

Ao contrário dos anos 1970, quando a economia brasileira acelerou uma trajetória de crescimento de quarenta anos, vive-se atualmente uma recuperação que carrega a herança de quase 25 anos de instabilidade da atividade produtiva associada às médias de crescimento da produção inferiores ao aumento da População Economicamente Ativa. A recomposição do mercado de trabalho se faz com base em condições de informalidade exacerbada, desvalorização recorrente dos níveis de rendimento e reiteração do perfil de baixa qualificação de nossa estrutura ocupacional.

Após uma trajetória econômica de 25 anos que chancelou uma média de crescimento inferior àquela observada para a População Economicamente Ativa, causando uma queda sistemática da produtividade social do País, é necessário que se restabeleça a virtuosidade entre atividade econômica, emprego, qualificação, produtividade e renda. É preciso que sejam reforçadas as políticas que associem a elevação do nível de emprego ao de qualificação da mão-de-obra. Nesse sentido, é fundamental incorporar o emprego e a qualificação como elementos relevantes da política industrial.

O encaminhamento dessa questão poderia ser iniciado alterando-se a relação existente entre o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A Constituição Federal determina que parte ponderável da arrecadação do FAT seja transferida para o BNDES, com o objetivo de manter o valor dos recursos não utilizados no seguro-desemprego nos períodos de melhora do mercado de trabalho. A redução das transferências, oriundas do tesouro para o BNDES, transformou os recursos do FAT no principal *funding* da instituição.

A relação institucional existente é contábil-financeira, havendo pouca interação das políticas de emprego, renda e qualificação e a política industrial. Essa interação poderia associar o fomento a certos setores industriais mais intensivos em mão-de-obra com a implementação de ações de qualificação, favorecendo a produtividade setorial e, provavelmente, o nível de remuneração.

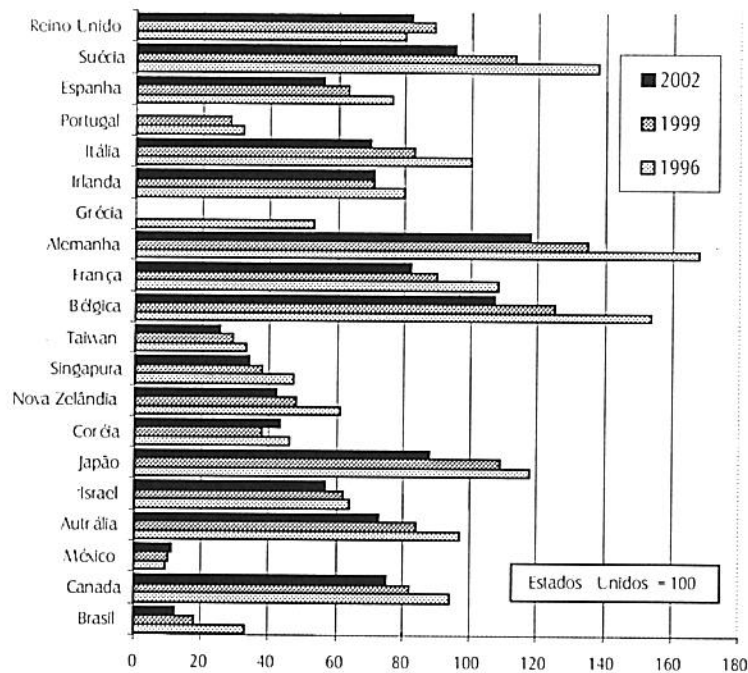
Cabe perguntar por que o MTE e o BNDES não introduzem nas estratégias de financiamento à implantação de ações de qualificação da mão-de-obra, inclusive com a participação dos sindicatos locais. Por que não tentar fazer da qualificação parte da expansão do nível de atividade, buscando uma relação sistêmica entre ela e a produtividade e transformando esta em elemento fundamental da competitividade? Dito de outra forma, por que permitir que as empresas continuem utilizando o baixo custo da mão-de-obra como seu principal instrumento de competitividade?

O papel dos baixos salários para a competitividade brasileira é constatado, inclusive, por órgãos internacionais. Em estudo recente, o Bureau of Labor Statistics (BLS) dos Estados Unidos conclui que o Brasil possui um dos mais baixos custos salariais por hora do mundo entre os países emergentes (Gráfico 1). A única situação mais desfavorável observada, comparada à brasileira, é a do México.

Três campos de ação podem ser apontados para a política de qualificação, apresentados de modo esquemático, porém explícito:

- **Política de Educação Profissional** – ela cumpre papel importante para a qualificação da força de trabalho. Contudo, é preciso que haja regulação do mercado com o objetivo de valorizar a formação técnica e o crescimento do nível de emprego que demande esse tipo de mão-de-obra. Nos anos 1990, vendeu-se a tese de que todos deveriam ter educação superior e a regulação do mercado de trabalho foi abandonada, processo que, em uma situação de contração do emprego formal, provocou uma clara desvalorização das ocupações com nível técnico. Faz-se necessário retomar uma política de educação profissional ao mesmo tempo em que haja iniciativas do governo de estimular a demanda pela mão-de-obra de nível técnico. Ademais, o investimento do governo em políticas sociais buscaria, certamente, formação técnica para os setores de saúde, construção civil, química, entre outros.
- **Política de Qualificação Contínua** – ela visa elevar o perfil de qualificação do mercado de trabalho, sendo o campo privilegiado para os programas financiados com recursos do FAT. Deveriam fazer parte integrada dessa política as ações do Sistema S. A integração com a

GRÁFICO 1 Índice do custo salarial-hora, segundo países selecionados 1996-2002



Fonte: Bureau of Labor Statistics, Hourly Compensation Cost for Production Workers in Manufacturing. <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/ForeignLabor/industry.txt>, Washington, DC, 2004.

política industrial é fundamental para que ela possa ser eficiente. Portanto, seria fundamental que as ações do MTE, BNDES e Sistema S fossem articuladas e constituíssem um programa nacional de qualificação.

- **Política de Qualificação para Segmentos Específicos do Mercado de Trabalho** – ações voltadas para o segmento informal do mercado de trabalho ou que se encontra exposto ao recorrente desemprego deveriam ser objeto de políticas específicas de qualificação, com o propósito da reintegração da mão-de-obra em outros setores econômicos. A política não deve referendar o trabalho informal ou precário, mas considerá-lo transitório.

Sugere-se, portanto, que as ações de qualificação da mão-de-obra não constituam instrumentos compensatórios para o mercado de trabalho, mas parte integrante de um enfoque na questão do emprego associado

à dinâmica econômica. Em suma, a qualificação deve melhorar o rendimento do trabalho, mas não resolver o problema de emprego, que depende de políticas de crescimento econômico com geração de emprego como um dos seus objetivos centrais. No caso brasileiro, esse papel deveria ser cumprido pelas políticas de emprego do Ministério do Trabalho articuladas às políticas industriais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, financiadas pelo BNDES e pelas políticas sociais, ao menos dos Ministérios da Educação, Saúde e Cidades.

6 Conclusão

Infelizmente, o País perdeu décadas desconsiderando ou dando enfoque equivocado à importância da qualificação para a competitividade, a organização do mercado de trabalho e o perfil e a distribuição de renda.

Durante a industrialização dos anos 1950 a 1970, a política de qualificação atendeu às necessidades específicas de mão-de-obra necessárias para o processo. Os governos da época jamais consideraram a possibilidade de ações que levassem a uma elevação do perfil de qualificação geral da estrutura ocupacional. Os anos 1980 foram caracterizados por uma crise e uma instabilidade econômica sem que a política de qualificação ocupasse algum espaço. Somente na Constituição Federal de 1988 o País decide forjar um fundo com o objetivo de financiar uma política de qualificação, juntamente com a política de intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego.

A existência desse fundo deslanchou a política de qualificação nos anos 1990, com um enfoque claramente compensatório, em razão do abandono da política de emprego associada ao crescimento econômico. Entre 1994 e 1998, um volume ponderável de recursos foi gasto com política de qualificação, as quais não tiveram resultados positivos, sendo em geral avaliada negativamente. O período 1999 a 2004 foi caracterizado por uma situação de acentuada restrição orçamentária para a política de qualificação, sendo que, desde 2003, o Ministério do Trabalho e Emprego vem procurando alterar seu enfoque, juntamente com o redesenho das políticas de emprego e renda.

Quanto à estratégia para a política de qualificação, é preciso alterar radicalmente seu enfoque, abandonando por completo seu caráter compensatório. Ela deve ser parte de uma política de emprego associada à dinâmica econômica e entendida como instrumento relevante para aumento da produtividade e da

renda. Cabe, portanto, entendê-la como uma peça da política de crescimento, no sentido de tomá-la como uma das dimensões da política de elevação da produtividade e da competitividade da economia brasileira.

O perfil desfavorável de qualificação da estrutura ocupacional é parte da reiteração de uma estrutura produtiva de baixa eficiência, que depende dos salários reduzidos para sua reprodução no mercado interno e sua inserção nos mercados internacionais. Enquanto países como a Coréia modificaram seu perfil produtivo, valorizando a qualificação e modificando positivamente sua inserção internacional, o Brasil reiterou sua estrutura produtiva associada à baixa qualificação.

Modificar essa situação estrutural requer uma maior centralidade das políticas de emprego, renda e qualificação na política de crescimento econômico adotada pelo governo, entendendo ser preciso maior equidade ou equilíbrio entre as diversas políticas, se for desejado um processo consistente de desenvolvimento. Em suma, um enfoque adequado das políticas de emprego, renda e qualificação depende de uma abordagem governamental mais abrangente em relação à sua estratégia de desenvolvimento, que ao menos rompa com a situação de subordinação das políticas sociais às determinações da política econômica, expressa explicitamente na sua obsessão pela política monetária. Sem esse rompimento, será pouco provável que as condições de organização do mercado de trabalho, caracterizadas por baixa qualificação e baixos rendimentos, sejam alteradas. E que um novo padrão competitivo, não fundado no baixo custo da mão-de-obra, se estabeleça para a economia brasileira.

Referências bibliográficas

- BURAWOY, M.A. *Transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado*. *Revista de Ciências Sociais*, ano 5, n. 13, jun. 1990.
- CASTRO, N.A. *Reestruturação produtiva, novas institucionalidades e negociação da flexibilidade*. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 11, n. 1, p. 3-8, jan./mar. 1997.
- DADOY, M. Qualification et Systeme Social de Travail. In: MOUNTUCLARD, M. *L'Instituant, les Savoirs et les Orthodoxies*. Aix-en-Provence: Département de Sociologie de l'Université de Provence, 1991.
- DEDECCA, C.S. Evolução do mercado de trabalho no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 1, p. 94-111, 2005.


_____. *Reestruturação produtiva e tendências do emprego* In: OLIVEIRA, M.A. (Org.). *Economia e Trabalho*. Campinas, SP: IE/Unicamp, 1998.

FAVERAU, O. Les systèmes de classifications professionnelles. *Travail et Emploi*, Paris, n. 38, déc. 1988.

KREIN, J.D. Balanço da reforma trabalhista do Governo FHC. In: PRONI, M.W.; HENRIQUE, W. *Trabalho, Mercado e Sociedade*. Campinas: Editora da Unesp/Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

LORINO, P. *O economista e o administrador*. São Paulo: Nobel, 1991.

WOOD, S. *The transformation of works?*. London: Unwin Hyman, 1988.



*Sistema público de
emprego, trabalho
e renda*

9. Estado, desenvolvimento e políticas de emprego
Denis Maracci Gimenez
10. As políticas de mercado de trabalho nos países
desenvolvidos: tendências recentes
Alexandre de Freitas Barbosa / Amilton Moretto
11. As políticas públicas de mercado de trabalho e sua
evolução tardia e fragmentada no Brasil
Amilton Moretto / Alexandre de Freitas Barbosa
12. A construção do sistema público de emprego, trabalho e
renda no Brasil: algumas idéias para reflexão
Amilton Moretto / Alexandre de Freitas Barbosa

Dennis Maracci Gimenez¹

Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas

J.M. Keynes (1936)

Com objetividade, John K. Galbraith, em *A sociedade justa*, afirma ser a dialética da política moderna uma competição desigual, em que os ricos e bem situados têm influência e dinheiro, e os *pobres e preocupados* com eles não têm dinheiro, e por isso lutam para conseguir de forma organizada sua influência nas decisões da sociedade. A questão definidora desses dois grupos é o papel do governo. Para os *pobres e preocupados*, o governo é fundamental ao seu bem-estar e, para alguns, até a sobrevivência; para os ricos e bem situados, é um ônus, salvo quando seus interesses particulares são servidos (GALBRAITH, 1996, p. 9).

A gênese e o desenvolvimento das políticas de emprego ao longo do século XX, em grande medida, repousam sobre a problemática exposta por Galbraith, de promoção do bem-estar, tendo o Estado papel fundamental. Nesse sentido, o presente trabalho procura oferecer elementos que possibilitem uma melhor compreensão do processo de mudança nas estratégias políticas, econômicas e sociais nas três últimas décadas, particularmente em relação ao envolvimento do Estado, no que diz respeito ao enfrentamento das questões relacionadas ao excedente de mão-de-obra no capitalismo, que, grosso modo, denominamos *políticas de emprego*². Tal esforço converge para o entendimento de que o conceito empregado para definir políticas de emprego ou de *pleno emprego* no pós-guerra, antes da contra-revolução liberal iniciada nos anos 1970, incorpora e se refere à mobilização de um conjunto de múltiplos instrumentos sobrepostos e

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP. Também é professor da FACAMP (Faculdades de Campinas).

2. Este trabalho foi realizado com base nas reflexões feitas em Gimenez (2003).

interdependentes das políticas públicas – política macroeconômica, política social, gasto público, expansão do emprego público, entre outras – em prol da plena utilização da mão-de-obra, enquanto nas décadas de 1980, 1990 e nestes primeiros anos do século XXI, aquilo que se denomina políticas de emprego abrange um segmento limitado de programas públicos que atuam sobre o mercado de trabalho, sem compromisso com a plena ocupação.

Para tanto, esta breve reflexão está dividida em três seções: na primeira seção tratamos dos antecedentes das políticas de emprego no pós-guerra, sobretudo as experiências de recuperação econômica na década de 1930, que aos poucos conferiram um profundo conteúdo político à questão do excedente de mão-de-obra e do desemprego. Na segunda seção, nos voltamos para as chamadas *políticas de pleno emprego* no pós-guerra, buscando os traços gerais das políticas voltadas ao crescimento econômico e à plena utilização da mão-de-obra, assim como de máquinas e equipamentos, em diversas experiências nacionais que conformaram os *anos de ouro do capitalismo*. Por fim, procuramos oferecer elementos para a reflexão sobre o significado contemporâneo das políticas de emprego, que sob a ordem do novo liberalismo são identificadas, em geral, com um conjunto limitado de programas especificamente voltados para o mercado de trabalho.

I Políticas de recuperação econômica nos anos 1930 e a gênese das políticas de emprego

A gênese e o desenvolvimento das chamadas *políticas de emprego* são fenômenos historicamente determinados que devem ser compreendidos como uma manifestação política das sociedades contemporâneas em fazer frente às mazes promovidas pela dinâmica da acumulação capitalista, particularmente em face da tendência geral da existência de um “contingente excedente” de força de trabalho no capitalismo.

As décadas do entreguerras marcam um momento muito significativo nesse sentido, a partir da consolidação de concepções avessas às teses do *laissez-faire* e da conformação das políticas de emprego, que refletem o florescimento de um novo padrão de tratamento das questões sociais e do mundo do trabalho. Se ao final da Primeira Guerra Mundial e nos conturbados anos 1920, ainda sem romper com a hegemonia do pensamento liberal precedente, o mundo caminha entre os impasses do conservadorismo inglês, da experiência alemã da *República de Weimar*, da Revolução Russa e seus des-

dobramentos, a década de 1930 traz a concretização da ruptura com a ordem liberal e com “o longo século XIX”, constituindo-se um período extremamente importante para acompanharmos a formação de um outro padrão de tratamento das questões sociais e do mundo do trabalho³.

Na verdade, esse novo padrão está inscrito nas políticas de recuperação econômica nos anos 1930 e acabam por se expressar como amplas políticas de emprego. Sob diferentes contornos ideológicos e um profundo sentimento antiliberal, as experiências da socialdemocracia sueca, do *New Deal* americano, do nacional-socialismo alemão, a partir de 1933, entre outras experiências nacionais de recuperação econômica, são representativas do período não só pelos feitos e realizações voltados à recuperação econômica e à geração de empregos, mas por significarem historicamente uma nova postura dos governos diante da catástrofe produzida com o colapso de 1929.

São profundas expressões de um processo de transformação do Estado e da consolidação de um novo posicionamento dos governos diante das questões econômicas e sociais colocadas em torno do desenvolvimento econômico e do emprego da força de trabalho. Observadas as experiências nacionais de recuperação econômica, o caso dos Estados Unidos é um dos mais relevantes. Mesmo o governo norte-americano sendo responsabilizado pelos liberais de ter transformado o que seria uma breve recessão em uma enorme catástrofe, em resposta à crise iniciada em 1929, o governo Roosevelt toma diversas iniciativas no campo político-econômico e institucional para reaquecer os investimentos e reduzir o desemprego, que naquela altura atingia mais de 13 milhões de trabalhadores (FRASER; GERSTLE, 1989)⁴.

A experiência do governo Roosevelt nos primeiros cem dias foi extremamente dramática. Em meio à crise, decreta uma série de feriados bancários e estende os créditos da Reconstruction Finance Corporation (RFC), agência criada para dar apoio ao fragilizado sistema bancário norte-americano (Coutinho, s.d). Por outro lado, em 1933, institui a National Recovery Administration (NRA), uma agência nacional investida de poderes para obrigar a indústria a reorganizar-se por meio de sua subagência, a National Industrial Recovery Administration (Nira). Seus amplos poderes contemplavam a fixação

3. Importante lembrar a distinção feita por Karl Polanyi em sua obra *A grande transformação*: as origens de nossa época, publicada em meados dos anos 1940, quando caracteriza o entreguerras considerando “a década de 20 conservadora e a década de 30 revolucionária” (POLANYI, 2000).

4. Milton Friedman, no início dos anos 60, dizia que “[...] os males da grande depressão e de forma semelhante a outros períodos de desemprego são causados pela incompetência do governo e não pela instabilidade da economia privada” (FRIEDMAN, 1985, p. 44; 1ª ed., 1962).

de preços, a distribuição de quotas de produção, entre outras medidas. Além da indústria, outra área importante afetada pela depressão foi a agricultura. Para ela, novas diretrizes governamentais foram delimitadas e novos métodos utilizados com a criação da Agricultural Adjustment Administration (AAA), uma subagência da NRA. A atividade da AAA envolvia controles completos sobre a produção de cada agricultor e sobre os preços dos vários produtos. O Estado passou a intervir como sócio ativo, comprando estoques para manter os preços em níveis desejados, e passou a dirigir o sistema agrícola em todos os segmentos. Andrew Shonfield descreve tal política agrícola como um monumento permanente à *escola intervencionista do New Deal*, que acreditava no desaparecimento da era do mercado competitivo. Ademais, o autor observa a própria NRA como um potente instrumento de planejamento econômico centralizado do tipo moderno; também um símbolo da rejeição do capitalismo do velho estilo liberal (SHONFIELD, 1964)⁵.

Diante das fortes pressões políticas da massa de desempregados nas grandes cidades norte-americanas, já em abril de 1933 o governo instituiu o Unemployment Relief Act, que o equipava de poderes para aliviar o desemprego por meio da criação de empregos públicos e da dotação de subsídios. Ao mesmo tempo, o apoio aos desempregados foi ampliado através do Emergency Relief Act, que aumentou significativamente a área de atuação do governo em relação aos desempregados (COUTINHO, s.d.)⁶. A lei Wagner, de 1935, também foi outra iniciativa fundamental na consolidação de um leque de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da crise. Nela estabeleceu-se o Estatuto do Trabalhador, o sistema previdenciário de aposentadoria, pensão e fundo de desemprego, por meio de uma base de financiamento apoiada num imposto de 2% sobre a massa salarial.

A Alemanha é outra experiência marcante do período. A experiência alemã de recuperação nos anos 1930 tem como marco a ascensão dos nazistas ao poder em 1933. Apoiados na ideologia da “grande nação alemã” e no fracasso

5. Citando Schlesinger, Shonfield enumera os dogmas desse primeiro ímpeto do *New Deal*: “que a revolução tecnológica tornara inevitável o gigantismo; que não era possível continuar confiando na competição para proteger os interesses sociais; que as grandes unidades eram uma oportunidade e não um perigo a ser combatido; e que a fórmula para a estabilidade da nova sociedade deve ser a combinação e cooperação sob uma autoridade federal ampla”. (Shonfield, 1964, p. 453). Em relação à NRA, Shonfield lembra as considerações do General Hugh Johnson, seu diretor-geral, que afirmara a NRA como um instrumento para a conjugação, sob um controle coordenado, do trabalho de todos os departamentos e órgãos de caráter econômico do governo federal. A autoridade pública falaria através de uma só voz e responder-lhe-ia, por seu turno, a voz única de cada corporação industrial. (Shonfield, 1964, p. 451)

6. A administração de Roosevelt ainda cria, em outubro de 1933, uma agência específica destinada a fomentar a construção civil, a Civil Works Administration. Essa nova agência empreitava grandes obras com o objetivo de ampliar a oferta de empregos na construção civil (COUTINHO, s.d., p. 4)

da conservadora política econômica da socialdemocracia, o nacional-socialismo alemão leva à frente um programa de recuperação econômica mais ousado do que o *New Deal* de Roosevelt. Não somente a ousadia do governo nazista sob o comando de Hitler a partir de março de 1933 fora maior, como os resultados de sua política de recuperação mostraram-se mais expressivos entre os países capitalistas avançados.

De forma mais rápida e ampla do que fora realizado nos Estados Unidos, primeiro montou-se um enorme programa de obras públicas, o Programa Reinhardt, a fim de absorver rapidamente um desemprego que proporcionalmente era superior ao norte-americano. Voltado sobretudo à construção civil, residencial e de auto-estradas, o programa criado em junho de 1933 pelo Ministro das Finanças e Secretário de Estado Fritz Reinhardt, em suas duas fases (1933 e 1935), contou com aportês anuais de recursos da ordem de 4% do PIB, atingindo mais de 2,5 milhões de trabalhadores, num universo aproximado de 5 milhões de desempregados. O programa é uma combinação de gasto público direto, incentivos especiais e gastos indiretos, baseado num engenhoso esquema de financiamento, que serviu não só a ele, mas ao financiamento de toda a economia alemã. Nas palavras de Hitler: “nosso programa constitui-se num ataque geral ao desemprego” (BRAUM, 1990, p. 83).

A partir de uma engenhosa política do *Reichsbank*, sob o comando de Hjalmar Schacht, em conjunto com o grande capital privado alemão de lançamento de bônus e títulos privados lastreados pela dívida pública, foram financiadas as grandes obras que propiciaram a recuperação inicial da renda e do emprego, o que em seguida viabilizou o financiamento dos investimentos, tendo em vista que os pagamentos dos gastos iniciais eram realizados posteriormente. Após certo prazo, os papéis emitidos poderiam ser descontados na rede bancária, que por sua vez os retinha por certo tempo criando um mercado secundário de títulos. O tempo entre a emissão inicial dos títulos, seu trânsito no mercado e nos bancos era justamente o necessário para que, em meio a uma retomada da renda e do emprego, o governo tivesse espaço para lançar novos títulos e com isso progressivamente ampliar a sua capacidade de gasto (BETTELHEIM, 1979)⁷.

7. Bettelheim, em seu capítulo V, no qual trata do financiamento da política econômica nazista. Na realidade, tendo o Banco Central como avalista desses títulos, as empresas e os bancos dificilmente chegavam a descontá-los. A própria política de valorização dos títulos por parte do *Reichsbank* era incentivadora dessa posição de não-desconto por parte de seus possuidores. Além do financiamento realizado com a emissão de títulos públicos, a ampliação dos gastos do governo alemão apoiou-se numa expressiva elevação da carga tributária, que atingiu 33% do PIB no segundo terço dos anos 1930 (BETTELHEIM, 1979, p. 136).

Em suas memórias, Schacht afirma que sua concepção fora desenhada considerando simultaneamente o descrédito do poder público em lançar títulos para captar recursos e a ineficácia naquele momento de novas emissões de notas. Nesse sentido, segundo ele, foi preciso encontrar um caminho que suplantasse tais dificuldades e gerasse recursos suficientes para a recuperação da economia. Diz:

Pensei comigo que, se existiam fábricas improdutivas e estoques não utilizados, como realmente era o caso, então tinha de haver também capital não utilizado nos caixas. Teria sido uma operação vã captar esse capital através da emissão de empréstimos públicos. A confiança do povo na solvência do Estado estava abalada pelos governos anteriores, portanto tinha de achar uma maneira de tirar o dinheiro parado dos caixas e dos bolsos, sem pretender que fosse por muito tempo nem que sofresse desvalorização (SCHACHT, 1999, p. 385).

Segundo Schacht, desse raciocínio surgiu o que depois ficou conhecido como “Saques Mefo” (denominação derivada de *Metall-Forschungs A.G. – Pesquisas de Metais*). Era uma sociedade anônima, fundada com um capital de 1 milhão de marcos das quatro grandes companhias alemãs – Siemens, Gutehoffnungshutte, Krupp e Rheinstahl – a pedido do governo alemão. O Reich assumiu a garantia solidária para todas as dívidas dessa empresa, responsabilizando-se por resgatar a qualquer momento os saques em seus guichês. A partir de então, todos os fornecedores de encomendas do Estado passaram, com base em seus créditos, a sacar contra a Mefo (SCHACHT, 1999)⁸. O sentimento produzido na Alemanha diante do sistema Mefo pode ser traduzido, segundo Schacht, pela sentença do Tribunal Administrativo Superior de Hamburgo:

A diretoria do Reichsbank agiu segundo objetivos sensatos de política monetária, quando levou em conta, no tipo de pré-financiamento, que o aumento do volume de dinheiro provocava o aumento da produção. O sistema Mefo foi adequado, devido a sua coordenação com medidas governamentais de geração de empregos. Formou uma base útil para a superação da depressão econômica. O Reichsbank mostrou bom senso quando deixou dali em diante de se ater ao princípio de cobertura, que fora motivo de crítica à direção anterior do Banco, e tentou cumprir a função de um banco econômico moderno, através do financiamento de investimentos estatais (apud SCHACHT, 1999, p. 387)⁹.

8. Conforme esperava Schacht, atraídos por juros de 4% e pela garantia do *Reichsbank*, os fornecedores do governo passaram a utilizar os Saques Mefos como aplicação de curto prazo, não os descontando.

9. Kalecki via nessa forma de financiamento da economia alemã a antecipação prática daquilo que teoricamente se denominou multiplicador keynesiano. O próprio Keynes admitiu ter-se inspirado em Bretton Woods na engenhosidade da política monetária comandada por Schacht.

Na realidade, o programa inicial de obras públicas e a criação de mecanismos de financiamento da economia alemã viabilizaram uma rápida redução do desemprego entre 1933 e 1934, de 5 milhões de desempregados para cerca de 2,5 milhões, o que do ponto de vista político conferiu expressivo apoio ao nacional-socialismo. Todavia, não somente no campo geral da condução da recuperação econômica se concentraram os esforços governamentais na Alemanha.

Entre 1933 e 1936, sob as diretrizes do 1º Plano Quadrienal, o governo do *Reich* propôs três conjuntos de medidas. Em primeiro lugar, uma política de apoio ao grande capital industrial alemão, visando à concentração e ao fortalecimento de seu já concentrado sistema industrial. Tal política foi praticada pelo direcionamento (forçado) do crédito bancário aos grandes grupos empresariais. De forma contrária, um segundo conjunto de medidas visava à proteção da pequena propriedade agrícola, que mesmo a considerando “inviável” economicamente propõe uma política de proteção aos pequenos proprietários e agricultores, criando um sistema de apoio creditício e de comercialização cooperativa, numa tentativa de manter a mão-de-obra ocupada no campo e evitar o agravamento do desemprego urbano. Por fim, o terceiro conjunto de medidas voltava-se à destruição da organização sindical e ao controle das instituições representativas do patronato, substituindo a negociação entre as partes pelo controle governamental centralizado das relações de trabalho (ver COUTINHO, s.d.; BETTELHEIM, 1979).

É sabido que tal processo se baseou numa violência extrema contra os movimentos sociais, líderes sindicais, comunistas, socialistas e social-democratas. Essa violência pode ser representada, já no início do governo nacional-socialista, pelo expurgo e pelo massacre de parte significativa dos integrantes do próprio partido nazista. Mesmo a política agrícola de defesa dos pequenos proprietários foi progressivamente sendo substituída por medidas que visavam elevar rapidamente a produtividade dos campos, tendo em vista as perspectivas da construção de uma economia de guerra. Nesse mesmo sentido, conforme descreve Bettelheim, a política industrial, que já no início do governo nacional-socialista indicava um sentido claro de fomento à concentração e à cartelização empresarial, radicalizou-se na segunda metade dos anos 1930, dilacerando as pequenas empresas.

Com referência à ocupação da mão-de-obra, tal procedimento não significou o aumento do desemprego, que foi mantido por todo o período em patamares muito baixos. Se num primeiro momento isso ocorreu por meio das políticas públicas de recuperação dos investimentos e depois se viabilizou pela expansão

dos gastos governamentais voltados à construção da máquina de guerra, o certo é que a Alemanha ao longo dos anos 1930 deixou de contar com excedentes de mão-de-obra¹⁰.

Para além da experiência norte-americana e alemã, tomadas como expressões representativas do *espírito da época*, em seus distintos momentos e de acordo com seus contornos particulares, o que na realidade se viu através das políticas de recuperação implementadas durante os anos 1930 foi uma imensa “estatização” das relações econômicas, um processo sem precedente histórico apoiado num profundo sentimento “antiliberal” que atingiu os Estados Unidos, varreu a Europa, chegando até a periferia atrasada. O avanço de tal processo nos anos 1930 mostrou-se precursor das perspectivas posteriores de condução da vida econômica e social e das “políticas de pleno emprego” no pós-guerra.

2 Políticas de pleno emprego no pós-guerra

A guerra deflagrada entre as principais potências mundiais, em 1939, intensifica o grau de intervenção estatal nas relações econômicas, fornecendo as bases para no futuro consolidar-se um novo cenário para o enfrentamento das questões sociais. Ao final do conflito, num cenário geopolítico mundial bipolar – por um lado, a hegemonia norte-americana sob o bloco de nações capitalistas e, por outro, a forte influência nos movimentos sociais do mundo inteiro das experiências do socialismo real –, os Estados têm um novo desenho, com a expansão de suas estruturas e funções representada em linhas gerais pelo substancial aumento do gasto público, com a ampliação de seus mecanismos e base de arrecadação tributária, pela multiplicação de suas estruturas envolvidas com a produção, com o desenvolvimento dos mecanismos de regulação econômica e proteção social, entre outros.

O debate, ao final da chamada *era da catástrofe*, coloca em pauta o espaço obtido pelos Estados em virtude do enfrentamento dos efeitos da grande depressão nos anos 1930 e do esforço de guerra nos anos 1940. O pano de fundo do debate diz respeito à construção de uma nova ordem econômica, política e social, baseada numa ativa atuação estatal e na criação de um padrão de regulação

10. Não só a concentração produtiva e financeira e o baixo desemprego foram marcantes, mas também enormes ganhos de produtividade conviveram com uma rígida política de controle salarial baseada na absoluta repressão aos sindicatos. Para Kalecki, um pacto político de repressão ao poder do trabalho pelo Estado possibilitou criar nos empresários alemães a confiança necessária para apoiarem o pleno emprego, abrindo mão do desemprego como instrumento de controle e da disciplina nas fábricas (KALECKI, 1980).

social, ou, por outro lado, à retomada da tradição dos velhos preceitos liberais anteriormente hegemônicos, que se mostravam incongruentes com o novo alinhamento de forças e se estabeleciam nesse mundo saído da guerra.

A experiência das décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial demonstra que desse debate saem fortalecidas as posições cujos sentimentos se apresentavam profundamente *antiliberais*, catalisados em grande medida pela expressão desse novo Estado que vai progressivamente se conformando, e uma ordem político-social que impõe à economia um novo *padrão de regulação*.

Tal padrão passou a se refletir de maneira variada na constituição de uma ordem econômica internacional regulada com base em *Bretton Woods*, no fortalecimento das instituições de regulação dos mercados nacionais e na ampliação dos esquemas de proteção social na órbita dos Estados. Karl Polanyi resume esse sentimento *antiliberal* afirmando:

Sem dúvida, o trabalho, a terra e o capital são essenciais numa economia de mercado. Mas nenhuma sociedade poderia suportar os efeitos de tal sistema de ficções simplistas, nem mesmo pelo mais curto espaço de tempo, se sua essência humana e natural, bem como suas organizações empresariais, não fosse protegida da devastação causada por esse moinho satânico [...] despojados da capa protetora das instituições, os seres humanos pereceriam, por ficar socialmente expostos, morreriam como vítimas de uma aguda perturbação social, através do vício, da perversão, do crime e da fome (POLANYI, 2000).

A dimensão do Estado, caracterizado tipicamente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, além de mais ampla, está posta sobre novas bases de atuação. As pressões coletivas e a problemática da participação política institucional, como também as crescentes necessidades fiscais e militares da primeira metade do século XX, aproximaram cada vez mais o Estado das massas. Com efeito, aumentam as atividades das organizações que representam tanto o capital como o trabalho no interior do Estado, num movimento em que passam a compactuar com a coerção e a barganha, na alocação do produto socialmente produzido (POGGI, 1985)¹¹.

Conforme afirma John Holloway, trata-se do reconhecimento e ao mesmo tempo da tentativa de integração do poder do trabalho, num jogo cujas relações de poder não são mais as mesmas do pré-guerras e que de alguma maneira se cristalizaram sob o que ficou conhecido posteriormente por *keynesianismo*. Para Holloway, não se trata apenas de um avanço racional científico na administração

11. O autor ressalta o caráter estrutural da necessidade de o modo capitalista requerer a universalização dos direitos civis básicos, muitos obtidos ainda no século XIX.

da economia, mas do resultado de um prolongado conflito; um modelo de relações políticas e econômicas associadas à teoria, que de uma forma geral ganharam força no mundo capitalista no pós-guerra¹².

A nova ordem instituída no pós-guerra assentava-se sobre um modelo combinado entre mecanismos de mercado e intenso planejamento econômico estatal. Seus resultados, em linhas gerais, forjaram os chamados *trinta anos gloriosos* do capitalismo, um período sem precedentes de crescimento econômico e incorporação social entre os países capitalistas avançados.

A concepção de um desenvolvimento nacional, nos marcos de uma ordem internacional estável e regulada, de acordo com Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, não era uma fantasia idiossincrática, mas decorria do *espírito do tempo*, forjado na reminiscência da experiência terrível do início desse século. Ademais, afirma Belluzzo, as forças sociais incumbidas de reconstruir as instituições capitalistas no pós-guerra estavam imbuídas dessa convicção, e para evitar a repetição do desastre era necessário, antes de tudo, constituir uma ordem econômica internacional capaz de promover o crescimento, sem obstáculos, do comércio entre as nações, dentro de regras monetárias que garantissem a confiança na moeda-reserva, o ajustamento não-deflacionário do balanço de pagamentos e o abastecimento de liquidez requerido pelas transações em expansão¹³. Assim, afirma:

a construção e a gestão desse ambiente internacional favorável às políticas econômicas do Estado Social e comprometidas com a manutenção do pleno emprego encontraram resposta adequada nas reformas promovidas nas instituições e nas políticas dos Estados Nacionais (BELLUZZO, 1995, p. 12).

Nesse cenário, foram criadas condições para o decréscimo nas taxas de desemprego e para o desenvolvimento dos Estados de bem-estar social, mediante o comprometimento das políticas macroeconômicas com as políticas sociais no estímulo ao crescimento sustentado e na elevação dos níveis de emprego. Na verdade, em tais condições estavam embutidas novas possibilidades de uma atuação mais ampla não só contra o desemprego, mas contra as diversas maneiras de manifestação do excedente da força de trabalho, com base em políticas

12. “[...] o keynesianismo é também o reconhecimento institucional explícito da resistência dos trabalhadores, reflete a dependência do capital pelo trabalho e o poder das instâncias de representação do trabalho, cristalizadas nos sindicatos e nos partidos políticos” (HOLLOWAY, 1995).

13. Prossegue, afirmando que se tratava, portanto, de erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, em que tampouco era fortuito o papel atribuído à ação do Estado no estímulo ao crescimento, na prevenção das instabilidades da economia e na correção dos desequilíbrios sociais (BELLUZZO, 1995).

de geração de empregos fora da esfera tipicamente capitalista de acumulação, que acabaram por fomentar um processo crescente de “desmercantilização” do trabalho. Tal processo, entre outras formas, pode ser visto pela própria dinâmica de expansão do emprego no pós-guerra, em que o emprego vinculado às estruturas do Estado – principalmente aquelas ligadas à política social – aumenta, em média, mais rapidamente do que aqueles vinculados ao setor privado em geral e de maneira próxima ao crescimento do emprego no setor de serviços privados¹⁴.

Um grande indicador, que ressalta a importância dessa atuação e da sistematização de uma esfera pública nas economias capitalistas ao longo da segunda metade desse século, apresenta-se sob a forma de aumento dos gastos sociais e do salário indireto apropriado pelo trabalhador. Francisco de Oliveira assinala que o crescimento do salário indireto e o das despesas públicas sociais, combinados a um forte progresso técnico, à organização fordista da produção, aos enormes ganhos de produtividade, constituem-se fatores essenciais e estruturantes para a conformação de um padrão de consumo de massa que passa a ser predominante no pós-guerra¹⁵.

O impacto do gasto público social sob o conjunto da sociedade, ao mesmo tempo em que pode ser visto pela consolidação de uma renda indireta apropriada pelos trabalhadores, apresenta outra dimensão fundamental quanto à organização do mercado de trabalho e da melhoria da qualidade de vida de grande parte da população nos países avançados. Se, por um lado, o avanço do gasto público tem um enorme impacto na criação de postos de trabalho, caracterizando-se como uma *política de demanda* por mão-de-obra, sua outra dimensão diz respeito aos efeitos que particularmente os gastos sociais produzem na retirada de pessoas do mercado de trabalho, configurando-se, dessa forma, inconscientemente, também como uma *política sobre a oferta de mão-de-obra*.

O desenvolvimento das estruturas de bem-estar e proteção social nos países avançados durante o pós-guerra, em especial a ampliação dos sistemas educacionais e dos sistemas previdenciários, explicita tal dimensão. Simultaneamente, essas estruturas passaram a retardar a entrada de jovens no mercado de

14. Nesse sentido, a função do Estado de bem-estar-social pode ser sintetizada de forma ampla, segundo Francisco de Oliveira, na sistematização de uma esfera pública em que, com base em regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e do financiamento da reprodução da força de trabalho, de outro, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1988).

15. A liberação do salário direto na realidade favoreceu de maneira mais acentuada o consumo de bens duráveis, apesar de a presença dos fundos públicos constituir, ao longo do pós-guerra, um elemento estrutural ao capitalismo contemporâneo (OLIVEIRA, 1988, p. 10).

trabalho, em virtude do prolongamento de sua vida escolar, e a antecipar a retirada de trabalhadores desse mercado, com programas de aposentadoria e pré-aposentadoria que foram sendo criados e expandidos. O resultado visto foi uma importante redução do volume e do tempo de permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho, diminuindo a pressão pela geração de novas vagas e fornecendo amparo e proteção social a grupos tipicamente atingidos pelo desemprego, como jovens e trabalhadores idosos.

Na verdade, quando Lord Beveridge em *Full employment in a free society* conclamou, em 1944, a responsabilidade estatal diante do fenômeno do desemprego, chamou a atenção das sociedades ocidentais não planejadas, particularmente a inglesa, sobre a importância do papel do Estado na manutenção dos níveis de *pleno emprego*¹⁶ alcançados durante a guerra e que essa importância também se mostrava fundamental nos tempos de paz. Dizia Beveridge, “o emprego depende dos investimentos”, sendo impossível dessa maneira, alcançar o pleno emprego com um volume de gasto total na economia, insuficiente para criar a demanda que afete o conjunto da mão-de-obra disponível para trabalhar (BEVERIDGE, 1988)¹⁷.

A questão colocada, então, parece óbvia: sobre quem deveria recair a responsabilidade de assegurar um investimento total suficiente para a manutenção do pleno emprego? Nos tempos de paz, o *grosso* dos investimentos em economias de mercado pode e deve, segundo Beveridge, ser privado. No entanto, a responsabilidade última de se zelar pela suficiência dos investimentos com o objetivo de buscar o pleno emprego recai sobre o governo. *Nesse caso, o que Beveridge compreende e propõe como uma política de pleno emprego é o compromisso contínuo do Estado em garantir os investimentos totais suficientes para que se mantenham níveis elevados de demanda por mão-de-obra* (BEVERIDGE, 1988).

16. O conceito de *pleno emprego* abrange variados entendimentos. Segundo Joan Robinson, o pleno emprego total jamais poderá ser visto, considerando a ocorrência de fenômenos como o desemprego sazonal, modificações na estrutura ocupacional, transferências, entre outros. Nesse sentido, estabelecer uma política que tenha por objetivo o pleno emprego não significa que se visualize a possibilidade de 100% da força de trabalho estar empregada, mas sim atingir um nível contínuo de emprego mais próximo possível dessa marca. Robinson indica que entre as definições de pleno emprego, Keynes adota uma definição nos termos de Marshall, referindo-se à questão da “desutilidade do trabalho”. Beveridge diz existir o pleno emprego quando há mais vagas não preenchidas do que trabalhadores desempregados. Outros autores dizem ainda que o pleno emprego perdura até o momento em que os salários reais começam a se elevar acima da produtividade. Robinson atenta para o fato de que todas as definições de pleno emprego aceitam a existência de trabalhadores desempregados e que convivem com uma dificuldade inerente, qual seja de como precisar o *quantum* de mão-de-obra existe disponível (ROBINSON, 1979: 1.^a ed., 1944).

17. A primeira edição inglesa foi publicada em 1944. Posição amplamente apoiada nas reflexões anteriores de Keynes.

Analisando os *caminhos para o pleno emprego*, Kalecki identifica dois problemas centrais: a garantia da demanda efetiva para assegurar o pleno emprego e o problema do investimento privado no curto e no longo prazo. Dessa maneira, indica *três caminhos para o pleno emprego* que se referem:

1. aos dispêndios do governo em investimentos públicos (escolas, hospitais, rodovias) ou em subsídios ao consumo popular (auxílios e subsídios às famílias e manutenção em baixos níveis dos preços dos bens de subsistência, redução tributária indireta) financiados por empréstimos, o que se chama *dispêndio deficitário*;
2. ao estímulo ao investimento privado principalmente através da queda dos juros e da mobilização do conjunto de instrumentos das políticas monetária e fiscal;
3. a uma política de redistribuição da renda, das classes de mais alta renda para as de mais baixa renda (KALECKI, 1980).

Para a promoção e a manutenção do pleno emprego, Kalecki afirma serem tanto os dispêndios governamentais quanto a política de redistribuição de renda os dois caminhos mais adequados e eficientes, porém, politicamente, de maior dificuldade de aceitação por parte da sociedade. Sobre a redistribuição de renda, a idéia subjacente é a de que, quando a renda é transferida dos que recebem renda mais elevada para os de renda mais baixa, o consumo total aumenta, considerando a hipótese de que os pobres têm mais propensão a consumir do que os ricos. No caso do dispêndio do governo, Kalecki afirma, assim como Keynes, que se torna grande gerador de demanda efetiva, portanto importante pólo gerador de empregos¹⁸.

Em se tratando do investimento privado, Kalecki diz que sob um regime de pleno emprego, garantido pela ação governamental, as variações cíclicas típicas do investimento privado no regime de *laissez-faire* são reduzidas, devendo dessa forma, para contribuir com o pleno emprego, o investimento privado se situar no nível adequado para expandir a capacidade do equipamento *pari passu* com o aumento da população trabalhadora e da produtividade do trabalho¹⁹.

18. Isso ocorre da seguinte maneira, segundo Kalecki: o governo realiza investimentos públicos que não concorram com o empreendimento privado (escolas, rodovias, hospitais...) ou subsidia o consumo popular. Esse dispêndio financiado por empréstimos não implica redução do investimento privado em face das maiores necessidades tributárias do governo (considerando também a manutenção das taxas de juros) nem do consumo não subsidiado, e cria, portanto, demanda efetiva adicional. (Kalecki, 1980, p. 76). O autor segue em extensa exposição sobre as possibilidades inflacionárias desse regime de atuação governamental, da manipulação das taxas de juros, do tratamento devido aos encargos da dívida pública, entre outros.

19. Kalecki chama a atenção para o fato de que as violentas flutuações cíclicas do investimento privado no regime de *laissez-faire* se devem às violentas flutuações cíclicas dos lucros, cuja consequência seria dupla: uma queda no investimento provoca queda na demanda efetiva e nos lucros e isso, por sua vez, leva a novo declínio do

Para que isso ocorra, inúmeros métodos podem ser utilizados, como a manipulação das taxas de juros e da política fiscal, ou até mesmo da participação direta do governo na esfera do investimento privado (KALECKI, 1980).

A difusão dessas idéias ocorreu de maneira crescente durante o pós-guerra, atingindo de forma e intensidade diferenciadas as nações capitalistas que, como Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos, tinham em suas memórias os graves problemas relativos à crise econômica e ao desemprego durante os anos 1930, deixando à margem do debate político as teses liberais²⁰.

De fato, terminada a guerra, os esforços de reconstrução contam com uma ampla ação governamental no que se refere ao suprimento e à coordenação dos investimentos essenciais. O espaço ocupado pelo Estado na vida econômica, em meio ao esforço de guerra, na realidade não só se manteve como se expandiu, configurando um novo momento na história do capitalismo moderno. Não se tratava apenas da intervenção pura e simples do governo na vida econômica, mas de uma determinação da sociedade em orientar o futuro e não ser impelida pelos acontecimentos econômicos. Concretamente, tal determinação se refletiu na necessidade de planejar as ações e se preocupar com a realização de objetivos futuros e, nesse sentido, coube ao Estado a obrigação de intervir na vida econômica, visando assegurar o desejável para a sociedade, exercendo uma poderosa influência sobre as tendências de longo prazo.

De acordo com Myrdal, o Estado tinha de afirmar-se como “árbitro final” e precisava ditar regras para o que se passava dentro da infra-estrutura organizativa. Era forçado, segundo ele, a modificar as condições de negociações coletivas entre as organizações e controlá-las a fim de fazer que os resultados se ajustassem à vontade popular e às pressões sociais. Myrdal observa que, no Estado de bem-estar adiantado, a força e o número de atividades crescentes das organizações representativas do poder do trabalho e das instâncias descentralizadas do poder público resultaram numa disseminação da participação, iniciativa e influência sobre o que, na realidade, se trata por legislação e administração de setores cada vez mais amplos da própria população, em suas localidades e ocupações. Nesse sentido afirma,

investimento. Entretanto, sob o regime de pleno emprego, a produção e os lucros apresentarão, segundo o autor, apenas modificações de longo prazo, resultantes do crescimento populacional e do aumento da produtividade do trabalho, podendo ainda ocorrer certamente flutuações acidentais nas taxas de investimento privado, como resultado, por exemplo, de progresso técnico descontínuo, que podem ser neutralizadas por uma programação adequada do investimento público (KALECKI, 1980, p. 85).

20. O pensamento liberal mesmo preterido do debate político expressa-se no período. Antes de Friedman nos anos 60, Hayek publica em 1944 *O caminho da servidão*, no qual profere severas críticas à escola intervencionista de viés keynesiano.

[...] é apenas por instigação do Estado, ou com sua aquiescência, e dentro do quadro de sua legislação e administração, que aquelas outras manifestações de sociedade organizada podem ter lugar e podem funcionar, planejar e regulamentar [...] não vemos aí, no entanto, toda a verdade. Dentro da estrutura dos controles estatais, as organizações – populares – ganharam influência, e não a perderam. Adquiriram cada vez mais poder real em seus campos de atividade, e até mesmo a coordenação reguladora empreendida pelas autoridades estatais é, geralmente, levada a efeito apenas depois de consultas feitas às organizações e, na verdade, com a cooperação das mesmas. [...] nossas democracias seriam muito mais pobres em substância, e o Estado de bem-estar, em desenvolvimento, se a participação dos cidadãos na condução dos negócios públicos se restringisse a lhes dar o direito de voto em eleições intermitentes para um Congresso Nacional (MYRDAL, 1962, p. 64).

Em determinado momento da história das nações capitalistas neste século, a saber, no pós-guerra, a idéia de que o Estado não poderia eximir-se da responsabilidade pelo volume total do emprego e por sua direção se solidificou na consciência coletiva de um mundo devastado (SHONFIELD, 1964). Para Joan Robinson, porém, não se trata apenas de observarmos tal responsabilidade, mas como ela se reflete concretamente nas diversas realidades nacionais. Olhando as “políticas de emprego”, tendo em vista a idéia de “métodos globais” destinados a fomentar o emprego total, Robinson afirma que qualquer política global produz resultados concretos e tem influência sobre a direção do emprego. Nesse sentido, diz que até *não interferir é uma decisão positiva*. Com efeito, o problema inerente às políticas de emprego está em decidir sobre as necessidades da sociedade e de posicionar-se diante de seus conflitos, sendo essa uma tarefa do governo²¹.

As experiências nacionais do pós-guerra, de fato pareciam indicar que as estruturas e condições criadas no período fariam parte não de um período particular da história do capitalismo, mas pela sua magnitude comporiam a construção de um regime apoiado num determinado sentimento coletivo que tomou formas institucionais, sociais e políticas, fadadas à longevidade. A dimensão desse sentimento pode ser representada na afirmação de Myrdal, que, no início dos anos 1960, referindo-se à questão do desemprego e às questões sociais que o permeiam, dizia: “é seguro predizermos que em país algum entre os ocidentais um novo período de desemprego generalizado será tolerado pelo povo” (MYRDAL, 1962, p. 83).

De fato, Przeworski chama a atenção sobre a realização dos interesses dos

21. “[...] uma política meramente passiva que visasse compensar a insuficiência do investimento privado seria pouco esperançosa para sociedades que se deparam com profundas contradições.” (ROBINSON, 1979, p. 25).

capitalistas ser condição necessária, mas não suficiente, para a concretização dos diversos interesses presentes na sociedade capitalista. Organizado como uma democracia capitalista, o sistema hegemônico pode estabelecer um compromisso de classes no qual nem o agregado dos interesses dos capitalistas individuais nem os interesses dos assalariados organizados podem ser violados além dos limites específicos, caracterizando um compromisso social amplo (PRZEWORSKI, 1989, p. 174)²².

Entretanto, particularmente sobre a manutenção do pleno emprego no capitalismo, outras questões devem ser apreciadas, considerando um conjunto extenso de elementos políticos e sociais. Conforme ressalta Joan Robinson, aos desafios impostos pela dinâmica da acumulação capitalista quanto à manutenção dos compromissos com o pleno emprego e à incorporação social, não basta respondermos dentro de um quadro conjuntural favorável a determinadas políticas ou, em outras palavras, a manutenção do pleno emprego e a promoção do bem-estar social não dizem respeito somente à execução de políticas anticíclicas como parte da tradição do pensamento keynesiano propõe, já que, em se tratando de investimentos, “não podemos ligá-los e desligá-los” de forma aleatória. Assim afirma: “a uma política de emprego sadia é essencial que o investimento seja planejado como um todo, não simplesmente estabilizado” (ROBINSON, 1979).

Dessa forma, podemos ver as enormes dificuldades para viabilizar políticas que, no seu conjunto, possibilitem a obtenção do pleno emprego, uma vez que tal processo pressupõe um alto grau de controle central sobre o sistema econômico, rebatendo em última instância em problemas de natureza política (ROBINSON, 1979). Não só Robinson observa tais dificuldades políticas na busca do pleno emprego através de políticas que exigem alto grau de controle sobre o sistema econômico. Em *Aspectos políticos do pleno emprego*, Kalecki discute as condições de obtenção do pleno emprego em democracias capitalistas, afirmando, por um lado, a resistência do empresariado em aceitar o direcionamento imposto pela intervenção estatal à vida econômica e, por outro, em conviver com o fortalecimento do poder dos trabalhadores e dos movimentos sociais, sem contar com o instrumento da demissão como um poderosa arma. Assim analisa:

22. Przeworski afirma que tal compromisso somente pode ser reproduzido sob a condição de os assalariados “consentirem” a organização capitalista da sociedade. Utilizando-se da reflexão de Gramsci, afirma que a condição para a reprodução do consentimento é que o sistema hegemônico, baseado na propriedade privada, produza resultados que satisfaçam, em certo grau, os interesses materiais de curto prazo dos vários grupos.

É falsa a suposição de que um governo manterá o pleno emprego numa economia capitalista, mesmo sabendo como fazê-lo. Com relação a isso é de crucial importância a desconfiança dos grandes empresários acerca da manutenção do pleno emprego por meio dos gastos governamentais. Essa atitude foi mostrada claramente na grande depressão dos anos 1930, quando os grandes empresários se opuseram firmemente às experiências de aumento do emprego através das despesas governamentais, em todos os países, com exceção da Alemanha nazista. Essa atitude não é fácil explicar. Maior produção e maior emprego claramente beneficiam não apenas os trabalhadores, mas também os empresários, porque seus lucros crescem. E a política de pleno emprego baseada na despesa governamental financiada por empréstimos não usurpa os lucros, porque não envolve tributação adicional. Os empresários, na depressão, sonham com a expansão econômica. Por que não aceitam com prazer a expansão que o governo está apto a lhes oferecer? (KALECKI, 1980, p. 54).

Segundo Kalecki, os motivos para a oposição dos líderes do *mundo dos negócios* ao pleno emprego obtido por meio da despesa governamental podem ser encontrados na reprovação pura e simples da interferência governamental no problema do emprego, na reprovação da direção dada pela despesa do governo sob a atividade econômica, que pode significar intrusão do Estado em novas esferas da acumulação capitalista e, por fim, no “pavor” que as mudanças sociais e políticas resultantes da manutenção do pleno emprego podem conferir à estrutura de poder na sociedade (KALECKI, 1980).

Em relação a cada um desses pontos, Kalecki observa que a oposição pura e simples à interferência governamental no problema do emprego tem por trás o *pavor* aos déficits orçamentários necessários à política de pleno emprego, e, nesse sentido, a doutrina das “finanças sadias” é fazer que o nível de emprego dependa do “estado de confiança” dos negócios. No que diz respeito à reprovação do direcionamento da despesa governamental imputado sobre o sistema econômico, a negativa do “mundo dos negócios” refere-se à possibilidade de concorrência do investimento público em áreas típicas de atuação do investimento privado. Por fim, para Kalecki, um elemento decisivo de reprovação do pleno emprego por parte do *mundo dos negócios* diz respeito aos efeitos sociais que a sua manutenção poderia provocar. Um primeiro aspecto é que os empresários deixariam de ter nas mãos a demissão como um instrumento disciplinador; as greves e os movimentos sociais refletiriam o maior poder de barganha da classe trabalhadora, num processo em que a posição social do patrão estaria minada e cresceria a autoconfiança e a consciência da classe trabalhadora.

[...] os líderes empresariais apreciam mais a disciplina nas fábricas e a estabilidade política do que os lucros. Seu instinto de classe lhes diz que, de seu ponto de vista, um

pleno emprego duradouro é insano, e que o desemprego é uma parte integrante do sistema capitalista (KALECKI, 1980, p. 56).

Os acontecimentos contemporâneos demonstram quão profundas são as questões que envolvem o pleno emprego e a luta pela incorporação social, assim como o estabelecimento de um padrão de relações sociais e de compromissos políticos é fruto em última instância da correlação de forças constituídas entre as classes sociais, sendo dessa maneira construído e questionado continuamente. As mudanças experimentadas pelas sociedades capitalistas avançadas no século XX, e particularmente no pós-guerra, estiveram relacionadas a uma série de elementos em que o papel do Estado e o fortalecimento das representações do poder do trabalho se mostraram decisivos para a reconfiguração do capitalismo contemporâneo. Todavia, a trajetória dessas sociedades nas últimas duas décadas se apresenta de forma *dissonante* com a tendência vista ao longo dos *trinta anos gloriosos*. A perspectiva de um desenvolvimento econômico e social duradouro, que aparecia como algo indissociável do futuro das nações capitalistas avançadas, de fato parece desfalecer.

3 Políticas de emprego e a contra-revolução liberal

Ainda no início dos anos 1960, com pesar e reprovação, Milton Friedman em *Capitalism and freedom* observa que o emprego e o crescimento econômico se transformaram nas principais justificativas para a dilatação da intervenção do governo nos assuntos econômicos, e, na verdade, no principal *slogan* das reuniões políticas entre as autoridades governamentais (FRIEDMAN, 1985; 1ª edição inglesa em 1962). Friedman clama pela redução da intervenção estatal, como forma de as nações capitalistas alcançarem a estabilidade e o crescimento econômico. Sobre os Estados Unidos afirma que as medidas governamentais se constituem no maior impedimento ao crescimento econômico. Tarifas e outras restrições ao comércio internacional, taxaço pesada, complexa e injusta, comissões reguladoras, fixação governamental de salários e preços e um número enorme de outras medidas, fornecem incentivos aos indivíduos para o uso inconveniente dos recursos, distorcendo os investimentos das novas poupanças.

O liberal teme fundamentalmente a concentração de poder. Seu objetivo é o de preservar o grau máximo de liberdade para cada indivíduo [...] logo, não vê com bons olhos entregar ao governo qualquer operação que possa ser executada por meio do mercado, primeiro porque tal fato substituiria a cooperação voluntária pela coerção, e segundo porque dar ao governo poder maior é ameaçar a liberdade [...] na verdade, precisamos

urgentemente, para a estabilidade e o crescimento econômico, de uma redução na intervenção do governo e não de sua expansão (FRIEDMAN, 1985, p. 44).

Segundo Friedman, desgraçadamente nos Estados Unidos, desde o *New Deal*, a principal justificativa para a expansão da atividade do governo foi o que para ele se configura como uma suposta necessidade de investimentos governamentais para eliminar o desemprego. Uma idéia que, segundo ele, se de início remontara a uma intervenção temporária diante de uma crise monumental provocada pela própria política monetária do governo americano, se transformou numa *ideologia do pleno emprego* e no triunfo do Estado de bem-estar-social, que conquistou ampla aceitação entre os intelectuais. Sentimentos humanitários e igualitários moveram tal conquista e ajudaram a criar políticas como o imposto de renda gradual, o seguro social, o salário mínimo, que para o mercado de trabalho somente desencorajam os empresários a elevar o nível de emprego e estimulam o desemprego voluntário entre aqueles *bem assistidos* (FRIEDMAN, 1985, p. 161)²³.

Se durante os *trinta anos gloriosos* vozes como a de Friedman foram silenciadas por um ambiente avesso à ordem liberal, que se traduziu em crescimento econômico acelerado, forte progresso técnico e consolidação do Estado de bem-estar social, a profunda crise que atingiu os principais países desenvolvidos na década de 1970 corroe os compromissos estabelecidos em torno do pleno emprego e abriu espaço para uma nova agenda de enfrentamento das questões sociais, particularmente do mercado de trabalho²⁴.

O cenário que se estabelece a partir do início da década de 1980, com a vitória eleitoral de conservadores em vários dos países capitalistas avançados – Margareth Thatcher na Inglaterra (1979), os republicanos nos Estados Unidos com Ronald Reagan (1980), H. Kohl na Alemanha (1983), entre outros –, é o de rompimento do antigo compromisso com o pleno emprego e da prevalência de políticas monetárias restritivas ao crescimento econômico voltadas para o controle inflacionário. Nos anos 1980 e 1990, as condições econômicas caracterizam-se por um ambiente de instabilidade e de diminuição dos níveis de desenvolvimento em diversas nações avançadas e de expan-

23. Sua perspectiva é de que tais políticas simplesmente acentuem as diferenciações no interior do mercado de trabalho, com uma tendência de distanciamento entre aqueles bem assistidos e os demais trabalhadores. Diz, “reduzir a liberdade da ampla maioria da sociedade em virtude da proteção de um grupo social que tem seus interesses bem representados é inaceitável” (FRIEDMAN, 1985, p. 163).

24. Sobre a crise e o debate em torno de seus determinantes, ver Tavares (1997), Eatwel (1996), Moffit (1984), Holloway (1995), Belluzzo (1995) e Glyn et al. (1990) entre outros.

são das atividades financeiras, tendo por pano de fundo uma reconversão político-ideológica e a retomada da hegemonia norte-americana no plano internacional (TAVARES, 1997).

Diante de um conjunto de questões que envolvem a problemática da economia mundial nestas últimas décadas, as condições delimitadas nos anos 1980 e 1990 são marcadas por determinadas características. Limitando-se às mais evidentes, verificam-se, segundo François Chesnais, taxas de crescimento muito baixas do Produto Interno Bruto (PIB) em vários países; crescimento elevado dos indicadores relativos ao valor nominal dos ativos financeiros; o desenvolvimento entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de um quadro de desemprego elevado; avanço de modalidades de emprego que implicam alteração nos níveis de remuneração e no padrão de ocupação; desenvolvimento paralelo de rendimentos importantes de origem financeira e a constituição de grupos sociais definidos como rentistas. Com efeito, uma conjuntura mundial muito instável, um aguardo prolongado de retomada de um crescimento significativo, desinflação em preços de produtos primários com forte repercussão entre os países periféricos, exacerbação da concorrência interpotências, ao mesmo tempo em que ocorre a marginalização de regiões inteiras dos sistemas e fluxos das trocas internacionais. Um quadro de fatores num conjunto de elementos sobrepostos, intimamente ligados, formando uma realidade que trata de constituir-se como um novo regime de acumulação capitalista, o que genericamente tratou-se por *mundialização do capital*²⁵.

De maneira geral, são esses os termos nos quais estão delineadas as condições econômicas nas últimas décadas e as condições em que as políticas nacionais – econômica, industrial, social e de emprego – estão inseridas²⁶.

Mas, então, como tratar as políticas de emprego no período recente? Como compreender o seu significado a partir dos anos 1970, numa ordem estranha ao

25. “O termo *mundial* permite introduzir com muito mais força que o termo global a idéia de que, se a economia mundializou-se, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar seu movimento [...] a mundialização não diz respeito apenas às atividades dos grupos empresariais e aos fluxos comerciais que elas provocam. Inclui também a globalização financeira, que não pode ser abstraída da lista das forças às quais deve ser imposta a adaptação dos mais fracos e desguarnecidos” (CHESNAIS, 1994, p. 24-29).

26. Com diferenças nacionais importantes, algo sobreposto às características assinaladas é o predomínio no plano das políticas macroeconômicas, desde o final dos anos 1970, de posições austeras e de priorização do equilíbrio das contas públicas, do controle inflacionário e da liberalização dos mercados financeiros nacionais. Para maiores detalhes sobre os vetores das políticas econômicas nas duas últimas décadas, ver Braga e Thère (1998) e Hirst e Thompson (1998). Para os dados que demonstram os resultados de tal ordem de prioridades, principalmente o controle inflacionário, ver OECD, *Economic outlook* (1998).

crescimento da economia e do emprego, tendo em vista seu conteúdo e sua natureza no pós-guerra?

Nas condições de desenvolvimento das sociedades capitalistas no período recente, aquelas que continuaram convencionalmente conhecidas por *políticas de emprego* possuem um significado distinto daquilo que fora compreendido no pós-guerra. A partir da multiplicação *de programas voltados ao mercado de trabalho e focalizados sobre determinados segmentos da força de trabalho*, em nosso entendimento, o que é denominado por políticas de emprego deve ser visto, grosso modo, como estratégias diversas de garantias de direitos sociais básicos, como a garantia de renda via seguro-desemprego, o acesso à educação (profissional, no caso), a atenção aos grupos especialmente em dificuldades de obtenção de emprego e renda, retirada antecipada de trabalhadores do mercado de trabalho, entre outros.

Em outras palavras, estamos diante de uma *ampla ruptura* da constituição de um padrão de tratamento das questões do mundo do trabalho, que circunscreve ao “bom funcionamento” do mercado problemas sociais e econômicos mais abrangentes que não se resumem a ele. Assim, o que é conceitualmente tratado por políticas de emprego, precisamente nos anos 1980 e 1990, aos nossos olhos, não deve ser entendido como a expressão de um compromisso político em *prol* do pleno emprego e da plena incorporação social que caracterizava as políticas de emprego no pós-guerra. Por esse posicionamento, diante das condições políticas e sociais de funcionamento das economias capitalistas nas últimas décadas, não deveríamos tampouco chamá-las de políticas de emprego. Pela sua circunscrição e pressupostos, mais adequado seria chamá-las *políticas liberais de emprego* ou ainda *políticas dirigidas ao mercado de trabalho*, tomando a terminologia das instituições multilaterais.

Tal mudança não responderia apenas a aspectos etimológicos, mas refletiria de alguma maneira seu *real sentido histórico* e particularmente contemporâneo, qual seja, de circunscrever na órbita do mercado de trabalho problemas gerais do padrão de desenvolvimento econômico e social estabelecido.

Mesmo as tentativas de avaliação dos efeitos positivos ou negativos dessas políticas na ausência de uma estratégia global de combate às desigualdades e ao desemprego, num contexto de desfalecimento da luta pela plena incorporação social, mostram-se prejudicadas. Como Thomás Coutrot, funcionário do Ministério do Emprego francês afirmou recentemente:

de que forma poderemos satisfatoriamente e de maneira ampla avaliar programas como o seguro-desemprego ou a Renda Mínima de Inserção quanto à sua eficiência e eficá-

cia? Pelo número crescente de atendidos? Isso revelaria no máximo parte de nossas tragédias sociais²⁷.

Na realidade, as políticas de emprego ganharam notoriedade no plano das políticas públicas – ao menos no sentido contemporâneo – a partir dos anos 1980. O que vemos nesse sentido é que foram reinventadas ao longo dessas últimas décadas, ganhando um novo significado, cujo arcabouço geral é o de atuar sobre os chamados *desequilíbrios* do mercado de trabalho, como se eles não fossem expressão das formas pelas quais foram sendo encaminhadas, no período recente, as estratégias de conformação de um padrão de acumulação capitalista, que estruturalmente impele ao baixo dinamismo econômico e às crescentes dificuldades na geração de novos postos de trabalho. Por outro lado, a própria mudança no seu significado indica que, nesse período de hegemonia liberal, o emprego e a organização do mundo do trabalho deixaram de ser vistos como resultados de uma conformação política, econômica e social mais ampla, para serem tratados de forma independente, autônoma e focalizada.

Nesse sentido; as políticas liberais de emprego têm como escopo geral um conjunto de intervenções de instituições especializadas, cuja função é de alguma maneira atuar sobre o mercado de trabalho. Segundo Freyssinet, tal atuação origina-se da constatação de “múltiplos *desequilíbrios*” que agem sobre o mercado de trabalho (FREYSSINET, 1991). Com efeito, as políticas liberais de emprego abrigam uma multiplicidade de instrumentos, grande diversidade de objetivos e uma enorme heterogeneidade entre as experiências nacionais, tornando mais complexa sua apreensão sob uma categoria universal. Uma definição simples, de acordo com Barbier e Gautié (1998), refere-se a um conjunto de intervenções públicas sobre o mercado de trabalho, visando à correção de “eventuais *desequilíbrios*” e/ou limitar os efeitos nefastos de seu funcionamento.

Um elemento decisivo que permite ainda hoje agrupar tais políticas sob uma mesma categoria diz respeito aos seus pressupostos. Pela natureza da maior parte dos programas voltados à oferta de mão-de-obra, por sua circunscrição e isolamento, representam em linhas gerais um *retorno ao passado*, na medida em que materializam um processo que novamente individualiza a responsabilidade do desemprego e das dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Está subjacente, aos contornos das políticas liberais de emprego, que o desemprego e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho derivam não do

27. Thomas Coutrot, em palestra proferida no *Seminário Interdisciplinar sobre Políticas Públicas, Formação Profissional e Mercado de Trabalho: França e Brasil*. São Paulo, FEA/USP, set. 1999.

funcionamento do sistema econômico, mas da insuficiência de atributos individuais dos trabalhadores, o que no limite recoloca sob uma “nova roupagem” as concepções neoclássicas acerca do desemprego voluntário²⁸.

Nos anos 1980 e 1990, dentro da literatura especializada e dos organismos internacionais envolvidos com as pesquisas em torno do emprego e do desemprego, consolidaram-se controvérsias a respeito do caráter das políticas de emprego. Se no passado os liberais negavam a possibilidade de execução dessas políticas, uma vez que o excedente de mão-de-obra era determinado, segundo suas convicções, pela resistência dos trabalhadores diante dos mecanismos de auto-ajuste do mercado de trabalho – por exemplo, em aceitar as reduções salariais necessárias ao incentivo do empresariado em elevar o nível de emprego –, nos últimos vinte anos, o pensamento liberal incorpora a importância da intervenção pública nas questões do emprego e da organização do mercado de trabalho, através de um conjunto de medidas vistas como indispensáveis para enfrentar os “desequilíbrios” no interior do mercado de trabalho.

Em seu *Jobs study* publicado em 1994, a OCDE deixa claras suas teses sobre a questão. Nesse documento afirma que a substancial evidência acerca dos desequilíbrios do mercado de trabalho nos diversos países está colocada sobre uma relação negativa entre demanda por trabalho e custos do trabalho. A confirmação desse fato se demonstra, segundo a instituição, pela situação dos mercados de trabalho norte-americano e europeu, em que, no primeiro caso, uma relação de menor rigidez salarial tem por contrapartida um crescimento elevado do emprego e, no segundo caso, salários elevados convivem com um aumento moderado do emprego (OCDE, 1994). Diante das “evidências” apresentadas, o que parece ser para a instituição um elemento central à retomada de um nível de crescimento do emprego diz respeito à luta contra a resistência dos trabalhadores em permitir a redução de seus salários. Afirma que o *auto-equilíbrio* do mercado de trabalho requer um combate à relação negativa entre a demanda por trabalho e os custos do trabalho, uma política de moderação salarial que estimule a demanda por trabalho (OCDE, 1994, p. 3).

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), de forma complementar, tecem considerações acerca das políticas governamentais para o mercado de trabalho. Observam que, em sociedades que contam com um nível elevado de liberdade civil, os sindicatos inflacionam os salários, estimu-

28. A respeito da discussão sobre as concepções teóricas acerca do desemprego, ver Datheim (2000).

lam a agitação industrial e desencorajam os investimentos e a criação de empregos. A conclusão, nesse sentido, é que as democracias que dispõem de sindicatos livres são incompatíveis com a eficiência do mercado de trabalho. O comportamento intransigente e monopolista dos sindicatos pode, desse modo, ainda acentuar a dualidade do mercado. A atuação dos sindicatos para melhorar as condições de seus membros é feita às custas de outros trabalhadores, não sindicalizados. Salários mais altos para os membros dos sindicatos diminuem os lucros das empresas ou são repassados aos consumidores na forma de preços elevados. Isso levaria as empresas a contratar menos trabalhadores, reduzindo a demanda por mão-de-obra no setor não sindicalizado e achatando os salários nesse setor. Assim, criam-se diferenças salariais entre os trabalhadores atribuídas à ação dos sindicatos, que variam entre 10 e 31% nos países em desenvolvimento; de 5 a 10% na Europa; e de cerca de 20% nos Estados Unidos (GHANEM; WALTON, 1995).

As formulações dessas instituições não excluem a atuação do Estado por meio de *políticas dirigidas ao mercado de trabalho*. Na realidade, vêm como necessária a ação governamental, especialmente no que diz respeito à execução de políticas de moderação salarial, vistas como uma das mais recomendáveis ao crescimento de empregos. A definição utilizada de forma mais recorrente separa as denominadas políticas de mercado de trabalho em duas categorias: *medidas ativas de mercado de trabalho e medidas passivas de garantia de renda* (OECD, 1992). No caso das políticas de mercado de trabalho, cujo objetivo é a garantia de renda, definidas como *medidas passivas*, temos fundamentalmente, segundo a OCDE, dois eixos de atuação, quais sejam:

QUADRO 1 Políticas passivas ou compensatórias para o mercado de trabalho (OCDE)

- | | |
|-----|---|
| I. | Indenização aos desempregados: é considerada como tal toda a forma de indenização em espécie concedida aos desempregados, exceto aquelas que visam à aposentadoria antecipada ou a pensões que objetivem a retirada do trabalhador do mercado de trabalho. |
| II. | Medidas de antecipação da aposentadoria: trata-se da antecipação da retirada do mercado de trabalho, por meio de aposentadorias e pensões vitalícias, de pessoas que engrossam as fileiras de desempregados e trabalhadores ativos, cujas condições e possibilidades de retorno e/ou exercício pleno de suas atividades são reduzidas. |

Fonte: OCDE (1992), *Perspectives de l'emploi*.

QUADRO 2 Políticas ativas de mercado de trabalho (OCDE)

1- Administração e serviço público de emprego	Colocação, conselho e orientação profissional; estágios de realocação empregatícia e outras formas que possam auxiliar as pessoas a superar dificuldades de colocação no mercado de trabalho (mobilidade geográfica, financiamento na busca de novo emprego). À estrutura administrativa central e descentralizada cabe também a administração do seguro-desemprego e custos administrativos com outros programas visando ao mercado de trabalho.
2- Formação profissional	Medidas de formação por razões de mercado de trabalho, excluindo as medidas especiais para jovens. São previstos custos com formação e subsídios a estágios. Visam atingir desempregados adultos e trabalhadores com risco iminente de perda de emprego. Visam também à formação de adultos ocupados.
3- Medidas em favor dos jovens	Dizem respeito unicamente aos programas especiais para jovens que passam da escola para a vida ativa. São divididas em medidas para jovens desempregados e jovens desfavorecidos e medidas que visam ampliar a formação inicial e a prática do trabalho dos jovens.
4- Medidas de ajuda à contratação	Medidas que visam favorecer a contratação de trabalhadores desempregados ou de outras categorias definidas em virtude da política de mercado de trabalho. Podem ocorrer por subvenção ao emprego permanente no setor privado, à alocação de desempregados por intermédio de subvenções ou ainda à criação direta de empregos no setor público ou em organizações não-lucrativas.
5- Medidas em favor dos trabalhadores com necessidades especiais	Recaem sobre os trabalhadores com necessidades especiais. São programas públicos que visam à readaptação profissional dos trabalhadores portadores de deficiência e à criação de empregos destinados a esse segmento.

Fonte: OCDE (1992), *Perspectives de l'emploi*.

Ainda de acordo com a OCDE, por *medidas ativas* compreendem-se cinco eixos de atuação das políticas de mercado de trabalho, a saber: administração e serviço público de emprego; formação profissional; medidas em favor dos jovens; medidas de ajuda à contratação; e medidas em favor dos trabalhadores com necessidades especiais.

Quando tratam das políticas voltadas para o mercado de trabalho, destacam a importância da interação entre políticas ativas e passivas, o que está diretamente relacionado à tese predominante da ocorrência de um determinado desajuste entre as condições de oferta da mão-de-obra e o perfil demandado. Trata-se de dizer que as políticas ativas e passivas estão relacionadas por diversas razões. Estima-se que o nível, especialmente a *taxa de reposição*²⁹, e a duração das prestações aos desempregados influem no incentivo à busca por trabalho, assim como nos níveis salariais consentidos, por conseguinte, no desemprego. Ademais, conforme observa a OIT, o método de financiamento das prestações passivas, habitualmente mediante algum tipo de imposto, repercute sobre os custos laborais, inibindo a incitação das empresas em criar novos postos de trabalho (OIT, 1996).

Em princípio, os organismos consideram como dado o cenário macroeconômico de baixo e irregular crescimento das economias nacionais, aceitando-o como um enorme pólo gerador da massa de desempregados e das dificuldades governamentais em financiar os gastos públicos. Além desse fato, outros aspectos perpassam as leituras acerca da elevação dos níveis de desemprego e da atuação do poder público diante do problema.

Assim, justificam-se muitas medidas laborais de caráter ativo, que compõem num plano mais geral as estratégias de promoção do *workfare*, por força do argumento do melhor aproveitamento dos recursos para as políticas passivas quando destinados à criação direta de postos de trabalho ou à formação profissional. Entende-se que essa *ativação* das prestações passivas tem inúmeras vantagens, entre as quais a volta dos desempregados ao trabalho, o aumento da produção de bens e serviços e a melhora na redistribuição dos recursos, o que resulta numa melhor aceitação do volume de recursos destinados às políticas de mercado de trabalho por parte da opinião pública.

Durante a reunião do Comité de L'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales au Niveau Ministériel em outubro de 1997, entre os Ministros do Trabalho dos países membros da OCDE, foi reforçada a posição do organismo sobre a condução das políticas voltadas ao mercado de trabalho. Em um dos documentos divulgados por ocasião do encontro, a principal mensagem dos ministros foi a urgente reorientação das despesas públicas, das políticas passivas para as políticas ativas de mercado de trabalho (OECD, 1997).

29. Entende-se por *taxa de reposição* a relação entre o salário recebido quando empregado e o valor recebido pelo trabalhador atendido por um programa de seguridade, no caso contra o desemprego. Em vários países da OCDE, essa taxa de reposição salarial por meio de programas de seguro-desemprego varia entre 60% e 85%.

O debate nos anos 1990 sobre a reorientação das políticas de mercado de trabalho no âmbito dos países da OCDE avança rumo à eficácia das políticas ativas para o mercado de trabalho. Segundo o mesmo documento, a eficiência dessas políticas suscita inquietudes nas autoridades envolvidas com o problema do desemprego, sobretudo quando se refere à efetiva implementação das políticas e sua articulação no escopo do Sistema Público de Emprego. O diagnóstico dos ministérios indica quatro questões consideradas cruciais quanto à eficácia das políticas voltadas ao mercado de trabalho:

1. Integração das principais funções do Sistema Público de Emprego, a saber, a intermediação de mão-de-obra, a administração do seguro-desemprego e a orientação para programas ativos de mercado de trabalho.
2. Intervenção do Estado visando reduzir a duração do desemprego, particularmente a identificação precoce dos demandantes por emprego e desempregados de longa duração.
3. Utilização de indicadores internos de *performance* do Sistema Público de Emprego.
4. Instituição das funções de mercado no funcionamento do Sistema Público de Emprego, com a quebra do monopólio do Estado na administração das atividades do sistema. (OECD, 1997).

Tais recomendações refletem dois sentidos para as políticas a serem implementadas nos países: por um lado, o fortalecimento da articulação entre as políticas para o mercado de trabalho e o reforço das ações sobre segmentos específicos da mão-de-obra; por outro, remete à interiorização do Sistema Público de Emprego de uma lógica de funcionamento mais próxima da esfera privada³⁰.

A diversificação de programas para o mercado de trabalho, identificados como políticas de emprego, aparece como elemento novo a partir da década de 1980 nos países adiantados. Se o padrão de desenvolvimento econômico e social construído no pós-guerra levou a certa homogeneização das ações públicas no âmbito dos países avançados, no que diz respeito ao bem-estar social e às ações pelo emprego tal diversificação implica hoje maiores dificuldades para se falar em conjunto de políticas de emprego, já que o nível de pulverização dos progra-

30. De forma contrária, ainda nos anos 40, as reuniões da OIT indicavam a importância de os sistemas de emprego serem nacionais, públicos e estarem sob jugo e monopólio do Estado. Já em sua 17ª reunião (Genebra, 1933) a Conferência Internacional do Trabalho considerou fundamental a supressão de instituições com fins lucrativos que desenvolviam funções ligadas ao serviço de emprego. As seguidas recomendações da Conferência afirmaram a necessidade de se montar sistemas de emprego, nacionais permanentes e públicos. "Trabalhadores em situação social tão frágil não podem estar expostos às normas privadas de funcionamento do Sistema Público de Emprego". *Informe V (1) Genebra - 30ª Reunion de la Conferencia Internacional del Trabajo: organización del servicio del empleo*. OIT, Montreal, 1946.

mas e a diferença das formas de enfrentamento das questões sociais nos vários países ampliaram-se consideravelmente. Entretanto, mesmo com a multiplicidade de programas e o aumento dos gastos públicos, sociais e com políticas para o mercado de trabalho, o processo em curso demonstra um menor atendimento proporcional à demanda, ou seja, gasta-se mais atendendo proporcionalmente menos às necessidades impostas pelo crescimento instável e pelas novas inseguranças sociais.

Particularmente no que diz respeito a grande parte das sociedades européias, é fato que se encontram diante não só de um desemprego alto, mas também estruturado de forma peculiar (sobre grupos vulneráveis, jovens, menos abastados, imigrantes). Esse é um grande argumento para as teses sobre a necessidade de focalização das políticas de atenção ao mercado de trabalho. Observando a experiência norte-americana no início dos anos 1960, Myrdal faz uma observação perspicaz sobre a focalização de políticas para o mercado de trabalho e para enfrentar o desemprego.

O remédio principal contra o desemprego, independentemente de quais foram suas causas e caráter nos casos particulares, consiste em manter a demanda de produtos em um nível elevado e permanente, em consequência uma demanda total de mão-de-obra constantemente ativa. Uma vez conseguido isso, a adaptação da oferta de mão-de-obra à sua demanda é obtida sem maiores dificuldades através de *políticas acessórias* dirigidas aos segmentos preferencialmente atingidos pelo desemprego (MYRDAL, 1964, p. 34).

Gunnar Myrdal afirma que uma política de expansão econômica geral, essencial para a manutenção de baixos níveis globais de desemprego, requer também esforços orientados para aumentar a demanda por mão-de-obra em alguns setores especiais da economia, o que pode ser perfeitamente realizado atuando sobre as próprias necessidades imediatas da sociedade, como medidas de cuidado ambiental, educacionais, incluindo as de formação profissional ou ainda aquelas voltadas ao bem-estar em geral. Prossegue acentuando a importância de medidas dirigidas aos jovens, sobretudo as voltadas a mantê-los fora do mercado de trabalho através do prolongamento de sua vida escolar, de medidas dirigidas aos trabalhadores com idade mais avançada, que preferencialmente devem ser retirados do mercado de trabalho e aproveitados em funções sociais variadas, entre outras que podem compor uma *política seletiva de prevenção ao desemprego e acessória à política de crescimento global* (MYRDAL, 1964).

Contudo, algumas “contradições fundamentais” são evidentes quando analisamos as políticas para o mercado de trabalho. A prática de taxas de juros elevadas como forma de atração dos fluxos de capitais em uma economia inter-

nacional desregulada, o pavor da inflação que tomou conta das autoridades monetárias, sensibilizadas com os apelos dos *rentistas*, a prática generalizada de políticas de restrição salarial e de restrição à elevação dos níveis de emprego, adicionada à crise fiscal dos Estados, dilapidados pelos compromissos financeiros, criaram uma “camisa-de-força” sobre todas as variáveis determinantes do volume de emprego. Sendo assim, questiona Thomas Coutrot, o que resta fazer por meio de políticas dirigidas ao mercado de trabalho? Basicamente, lutar contra os efeitos da seletividade do mercado de trabalho. Esse é o delineamento internacional, cuja idéia básica está assentada em promover a concorrência perfeita, com base na flexibilização da contratação, da alocação e do uso da mão-de-obra, na redução dos benefícios aos desempregados, na descentralização das negociações coletivas, na diminuição generalizada dos custos do trabalho, particularmente do pouco qualificado. Tudo como incentivo à procura por emprego e à geração de novos postos de trabalho (COUTROT, 1997)³¹.

Nesse sentido, a luta global contra o desemprego e contra a massa excedente de mão-de-obra torna-se impraticável, devido à grandeza dos constrangimentos políticos e econômicos característicos das últimas décadas, restando aos formuladores e gestores das políticas de emprego sob a ordem liberal dirigir seus esforços contra os efeitos da seletividade do mercado de trabalho (baixa escolaridade, idade, raça). Dessa maneira, o que seria “acessório” a uma política global do Estado se transforma no principal campo das políticas públicas de emprego.

A leitura liberal sobre o funcionamento do mercado de trabalho e o papel do poder público como promotor do desenvolvimento econômico e social acarreta uma ruptura fundamental entre as políticas de emprego características do pós-guerra e as políticas liberais típicas das décadas de 1980, 1990 e do início deste novo século.

Se as políticas de emprego, particularmente no pós-guerra, caracterizavam-se pela articulação das políticas públicas dirigidas às variáveis determinantes do nível e da qualidade do emprego – políticas macroeconômicas, sistema de relações de trabalho e, ademais, desenvolvimento intrínseco de vetores fundamentais, como o crescimento do emprego público, do financiamento do tempo livre por meio das estruturas de bem-estar, incluído o tratamento dispensado aos desempregados, e mesmo da redução progressiva do tempo médio de horas

31. Particularmente apresentando a posição da OCDE sobre o assunto. Coutrot observa que essa instituição defende, entre outras propostas para o combate ao desemprego, a redução do aumento de produtividade, sobretudo no setor de serviços.

anuais trabalhadas³² –, as políticas liberais de emprego caracterizam-se pelo seu distanciamento e por sua autonomização em relação tanto às políticas macroeconômicas quanto aos outros pilares que determinam o desenvolvimento econômico, sendo identificadas somente num conjunto de iniciativas e programas focalizados do poder público sobre o mercado de trabalho.

32. Na verdade, as políticas de emprego no pós-guerra não podem ser confundidas e reduzidas a programas como o seguro-desemprego – que visa simplesmente garantir certa renda a um determinado segmento da mão-de-obra disponível e não utilizada –, tampouco as políticas de formação profissional, ou ainda reduzidas somente à ação das políticas existentes no âmbito dos sistemas públicos de emprego, porque tinham por objetivo em primeiro lugar aumentar a demanda de mão-de-obra, buscando garantir assim salário, trabalho e renda ao conjunto da força de trabalho. Dessa forma, na medida em que buscavam garantir postos de trabalho suficientes para absorver a mão-de-obra disponível, de seus efeitos resultava um produto (bens ou serviços) em geral adequado à satisfação das necessidades econômicas ou sociais dos trabalhadores. Nesse sentido, as políticas de emprego características do pós-guerra visavam, em primeiro lugar, à criação de empregos e, somente por consequência, satisfaziam outras necessidades, como a inserção de grupos mais duramente atingidos pelo desemprego ou a indução à mobilidade espacial dos trabalhadores em busca de emprego (ver IPARDES, 1984).

Referências bibliográficas

- BELLUZZO, L.G. de M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. *Economia e Sociedade, IE/Unicamp*, n. 4, jun. 1995.
- BETTELHEIM, C. *L'économie allemande sous le nazisme*. Paris: François Maspero éditions, 1979.
- BEVERIDGE, W. *Pleno empleo en una sociedad libre*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988. (1ª edição inglesa, 1944).
- BRAGA, J.C.S.; THÉRE, B. (Org.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- BRAUN, H.-J. *The German Economy in the Twentieth Century*: London; New York: Routledge, 1990.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Vozes, Petrópolis, 1997.
- CHAHAD, J. P.Z. *O seguro-desemprego no cenário internacional*. São Paulo: IPE/USP, 1984.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1994.
- COUTINHO, L. *Das políticas de recuperação à II Guerra Mundial*. Campinas, IE/Unicamp, s.d. Mimeografado.
- COUTROT, T. Política de emprego em época de mundialização: o caso francês. *Ensaíos FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, 1997.
- DARES (Direction de L'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques) *40 Ans de Politique de L'Emploi*. Paris: La Documentation Française, 1996.
- DATHEIN, R. *O crescimento do desemprego nos países desenvolvidos e sua interpretação pela teoria econômica: as abordagens neoclássica, keynesiana e schumpeteriana*. Tese (Doutorado) – IE/UNICAMP, Campinas, 2000.
- EATWELL, J. (Org.). *Global unemployment*. New York: M.E Sharpe, 1996.
- FMI. *Perspectives on regional unemployment in Europe*. Washington, DC, 1999.
- FRASER, S.; GERSTLE, G. *The rise and fall of the new deal order (1930-1980)*. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

- FREYSSINET, J. *Le Chômage*. Paris: Éditions La Découvert, 1991.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).
- GALBRAITH, J.K. *A sociedade justa: uma perspectiva humana*. São Paulo: Pioneira, 1996.
- GAMBIER, D.; VERNIÈRES, M. *L'Emploi en France*. Paris: Éditions La Découvert, 1991.
- CHANEM, H.; WALTON, M. Os trabalhadores precisam de mercados abertos e governos atuantes. In: FMI; Banco Mundial. *Finanças e Desenvolvimento*, v. 15, set. 1995.
- GIMENEZ, D.M. *Políticas de emprego no século XX*. São Paulo: Annablume, 2003.
- GAUTIE, J. *Les Politiques de L'Emploi : les marges étroites de la lutte contre le chômage*. Paris: Points Forts Économie, 1994.
- GLYN, A.; HUGHES, A.; LIPIETZ, A.; SINGH, A. The rise and fall of the golden age. In: MARGLIN, S.; SCHOR, J. *The golden age of capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- GRANIER, R.; GIRAN, J.P. *Politique de l'Emploi*. Paris: Ed. Economic, 1983.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HOLLOWAY, J. The abyss opens: the rise and fall of keynesianism. In: BONEFELD, W.; HOLLOWAY, J. (Org.). *Global Capital, National State and the Politics of Money*: New York: St. Martin Press, 1995.
- IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). *Emprego Urgente!*. Curitiba, IparDES/Concitec, 1984.
- KALECKI, M. Três caminhos para o pleno emprego. In: MIGLIONI, J. (Org.). *Kalecki*. São Paulo: Ática, 1980. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- _____. Aspectos políticos do pleno emprego. In: *Crescimento e ciclos das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- KEYNES, J.M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (1. ed. inglesa, 1936). (Coleção Os Economistas).
- LEFRESNE, F. *La Politique de L'Emploi au Royaume-Uni (1979-1997)*. Paris, IRES, Document du Travail n. 9703, 1997.

- MARX, K. *O Capital*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MYRDAL, G. *El reto a la sociedad opulenta*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- _____. *O estado do futuro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- MOFFITT, M. *O dinheiro do mundo – de Bretton Woods à beira da insolvência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- OCDE. *Politiques du Marche du Travail. Renforcer l'efficacite des politiques actives du marche du travail: rationalisation du service public de l'emploi*. Reunión du Comité de L'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales au Niveau Ministeriel, Paris, 1997a.
- _____. *Politiques du Marche du Travail: Nouveaux defis du politiques en faveur des bas salaries et des demandeurs d'emploi non qualifies*. Reunión du Comité de L'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales au Niveau Ministeriel, Paris, 1997b.
- _____. *The OECD - Jobs Study: evidence and explanations*. (Parte 1 - Labour market trends and underlying forces change & Parte 2 - The adjustment poentnial of the labour market). Paris, 1994.
- _____. *Statistiques de la population active 1971-1991*. Paris, 1993.
- _____. *Perspectives de L'Emploi*, 1992 e 1983.
- _____. *Políticas de mercado de trabajo en los noventa*. Madrid, MTSS, 1991.
- _____. *Statiques Retrospectives: 1960-1982*. Paris, 1984.
- _____. *Employment Outlook*, vários anos.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). *El Empleo en el Mundo: 1996/97*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1996.
- OIT/ILO. *Combating unemployment and exclusion: issues and policy options*. Contribution to the G7 Employment Conference submitted by the Director-General of the International Labour Office. Geneva, 1996.
- OLIVEIRA, F. O surgimento do anti-valor. *Novos estudos - Cebrap*, São Paulo, n. 22, out. 1988.
- POCHMANN, M. *Políticas de trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr Editora, 1995.

- POGGI, G. *A evolução do estado moderno*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- ROBINSON, J. Falsos remédios contra o desemprego. In: *Introdução à teoria do emprego*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980.
- _____. O que foi feito da política de emprego? In: *Contribuições à economia moderna*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.
- SCHACHT, H. *Setenta e seis anos de minha vida - uma autobiografia*. São Paulo: Ed. 34, 1999. (1. ed. alemã, 1953).
- SHONFIELD, A. *Capitalismo moderno*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- SILVA, B.A. *Políticas públicas de emprego no Brasil: a experiência recente*. Tese (Doutorado) – IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.
- TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

Alexandre de Freitas Barbosa¹
Amilton Moretto²

Este texto apresenta as tendências nos países desenvolvidos das políticas de mercado de trabalho – termo que designa as políticas que compõem o sistema público de emprego –, como foi sua evolução até o final dos anos 1970 do século XX e sua inflexão a partir dessa década. Discute-se, primeira e brevemente, a diferenciação entre políticas de emprego e políticas de mercado de trabalho. Num segundo momento, são esmiuçadas as principais transformações do mercado de trabalho naqueles países, para que possamos, na terceira seção, mostrar os dados da evolução dos gastos com políticas de mercado de trabalho nos países da OCDE. Na quarta parte, são analisadas as experiências recentes de quatro países: Inglaterra, Estados Unidos, França e Alemanha. Na seqüência, as considerações finais.

I As políticas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos: evolução até 1970 e sua inflexão

Uma das principais dificuldades relacionadas ao estudo das políticas de emprego está na sua imprecisão conceitual. Como todas as políticas econômicas sob a responsabilidade do Estado possuem algum impacto sobre o emprego, acaba-se por definir as políticas de emprego de forma residual, ou seja, aquelas que não podem ser qualificadas como políticas macroeconômicas ou de assistên-

1. Pesquisador Convênio MTE/Unicamp-IE-Cesit.

2. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

cia social (DARES, 1997). Essa delimitação das políticas de emprego restringe ao máximo seu alcance. As políticas de emprego seriam, assim, caracterizadas pelo critério de elegibilidade ou acesso, dado pela situação de não-emprego e geralmente associado à disponibilidade para o trabalho.

No âmbito do presente texto, procura-se uma abordagem alternativa. As políticas de estruturação e operacionalização do mercado de trabalho – entre as quais se enquadram as ações componentes dos chamados sistemas públicos de emprego – serão intituladas de políticas de mercado de trabalho (PMT). Além dessas, cumpre um papel importante o sistema de relações de trabalho, que trata da legislação trabalhista e da estrutura de representação sindical, como também do conjunto de práticas e de instituições mediadoras das relações entre empregadores e trabalhadores.

A política de emprego propriamente dita passa a depender da estratégia de desenvolvimento econômico do país, incluindo a definição de setores econômicos estratégicos, o padrão de inserção externa e o papel do Estado nos investimentos em infra-estrutura, nos incentivos ao sistema nacional de inovação e no financiamento dos gastos sociais.

Sob o “guarda-chuva” das políticas de mercado de trabalho, destacam-se as ações voltadas para a intermediação de mão-de-obra, a coleta de informações sobre o mercado de trabalho, a administração do seguro-desemprego e a gestão dos programas de formação e qualificação profissional (THUY et al., 2001). Em alguns casos, as políticas de microcrédito e de reconversão produtiva/desenvolvimento local também podem ser encaradas como políticas de mercado de trabalho.

Esse conjunto de políticas, que conformam – com diversos graus de prioridade e níveis de articulação entre si – os sistemas públicos de emprego de alcance nacional, não surgiu nos países desenvolvidos de uma hora para outra. Num primeiro período, apareceram iniciativas isoladas, que buscavam contornar as primeiras aparições do desemprego de massa durante as primeiras décadas do século XX; um segundo período, no pós-Segunda Guerra Mundial, quando tem início a estruturação de sistemas públicos de emprego nacionais voltados para a concessão do seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra, encaradas então como políticas nucleares. A essas se agregariam, de forma paulatina, as ações no campo da qualificação profissional. Tratava-se então – ao menos no caso do seguro-desemprego e da intermediação de mão-de-obra – de políticas explicitamente públicas, tal como indicado na Convenção nº 88 da OIT de 1948. Ainda que se tenha permitido a atuação de agências privadas, elas se encontravam subordinadas à regulação estatal (THUY et al., 2001).

Como no período de 1945 a 1970 predominavam os compromissos nacionais de pleno emprego, os sistemas públicos atuavam tentando minorar a incidência do desemprego friccional, fornecendo informações que permitissem o desempenho mais produtivo – e menos custoso em termos sociais – do mercado de trabalho. Vale lembrar que a operacionalização do sistema se mostrava tanto mais eficiente quanto mais estruturado e regulado fosse o sistema de relações de trabalho.

O terceiro período pode ser demarcado como tendo começado por volta de meados da década de 1970 vindo até nossos dias. Nesse período, as mudanças na orientação das políticas de mercado de trabalho são acompanhadas pelas transformações no perfil do emprego e do desemprego, mas também pelo surgimento de um novo paradigma ideológico. Sobre essas mudanças discutiremos mais detalhadamente na seção seguinte.

A partir de meados dos anos 1970, esgota-se o dinamismo do modelo de desenvolvimento do segundo pós-guerra, observando-se a partir de então a redução no ritmo de crescimento econômico, a elevação dos níveis inflacionários e o aumento do desemprego em todos os países avançados. As políticas de mercado de trabalho passam a ter a incumbência de desempenhar o papel que as políticas macroeconômicas não conseguiam mais exercer, iniciando a transição para a terceira fase do sistema público de emprego, concretizada a partir dos anos 1980.

Entre o conjunto das políticas de mercado de trabalho, algumas passam a ser denominadas “ativas” e procuram a um só tempo dinamizar a demanda e a oferta de trabalho (BANCO MUNDIAL, 1993). Nesse contexto, a formação profissional e a defesa do empreendedorismo (do lado da oferta), bem como o estímulo à constituição de micros e pequenas empresas e ao desenvolvimento local (do lado da demanda), foram enfatizados em praticamente todos os países.

Em contraposição, aquelas políticas de mercado de trabalho que procuravam agir sobre níveis de desemprego e emprego dados, protegendo os trabalhadores “em excesso” ou retirando-os do mercado, passam a ser denominadas políticas “passivas” (AZEREDO, 1998). Ressalte-se que essas políticas passivas predominavam numa época em que o nível de emprego e os salários eram crescentes. A partir do momento em que os mercados de trabalho perdem dinamismo e em que a desigualdade de renda e de condições de trabalho se afirma como estrutural, passam a ter destaque as chamadas políticas ativas.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, com ritmos e alcances diversos nos vários países desenvolvidos, passa a ser promovida a “ativação das políticas passivas” (DARES, 1997). Defende-se, a partir de então, a complementaridade

entre as políticas passivas, vinculadas ao mundo da proteção social (seguro-desemprego e aposentadoria antecipada), e as políticas ativas, de acesso positivo, dada a necessidade de melhorar a oferta de trabalho e estimular a sua entrada no mercado (BANCO MUNDIAL, 1993).

Essa ênfase na complementaridade devia-se também a mudanças no próprio funcionamento do mercado de trabalho, na medida em que o setor informal se expandia e novos grupos sobre os quais se concentravam o fenômeno do desemprego – como, por exemplo, os jovens – encontravam-se, quase sempre, fora do campo de atuação das chamadas políticas passivas (AZEREDO, 1998).

Em síntese, as políticas de mercado de trabalho, que possuíam um papel marginal no âmbito da teoria econômica keynesiana (Dares, 1997) – na qual o eixo principal eram as políticas de estímulo à demanda agregada –, passam a ser valorizadas juntamente com as políticas de abertura econômica e de estímulo à produtividade (THUY et al., 2001).

Essas políticas procuram enfatizar a necessidade de apoio à formação de capital humano; de suporte à disseminação de informações; de redução do desincentivo ao trabalho (por exemplo, por meio da diminuição da duração e do valor de benefícios como o seguro-desemprego); de mobilidade da mão-de-obra, de estímulo ao auto-emprego e de readequação das negociações capital/trabalho para o plano individual e no âmbito da empresa (OCDE, 1994; SNOWER; DE LA DEHESA, 1996).

Por outro lado, as políticas passivas passam a ser consideradas de elevado custo-benefício, exercendo forte pressão fiscal, além de significarem o desperdício de “preciosos recursos produtivos” (OCDE, 2003). Nos anos 1990, a OCDE introduz o conceito do *making the work pay*, pelo qual o Estado não deve proteger integralmente os trabalhadores via proteção social, mas eles próprios devem pagar parte do seu sustento lançando-se no mercado, o que também contribuiria para a redução do salário real e o aumento da arrecadação (FREYSSINET, 2003) na visão dos formuladores de tais políticas.

Paralelamente, junto da visão predominante que procurava ancorar os ajustes econômicos em mercados de trabalho mais flexíveis, presenciaram-se mudanças significativas de gestão no âmbito dos sistemas públicos de emprego dos países desenvolvidos. Eles caminhariam rumo a uma maior integração entre as políticas, à descentralização, ao aproveitamento das novas tecnologias de informação e à utilização de novos mecanismos de planejamento e gestão da qualidade (THUY et al., 2001).

É importante separar, de um lado, o movimento de desmonte do sistema de proteção social e de incremento do nível de oferta de trabalho que aconteceu

em todos os países adiantados e, de outro, as mudanças de gestão e operacionalização dos seus sistemas públicos de emprego, caminhando para a descentralização e integração das políticas. Obviamente, essas duas tendências podem se complementar e geralmente o fazem.

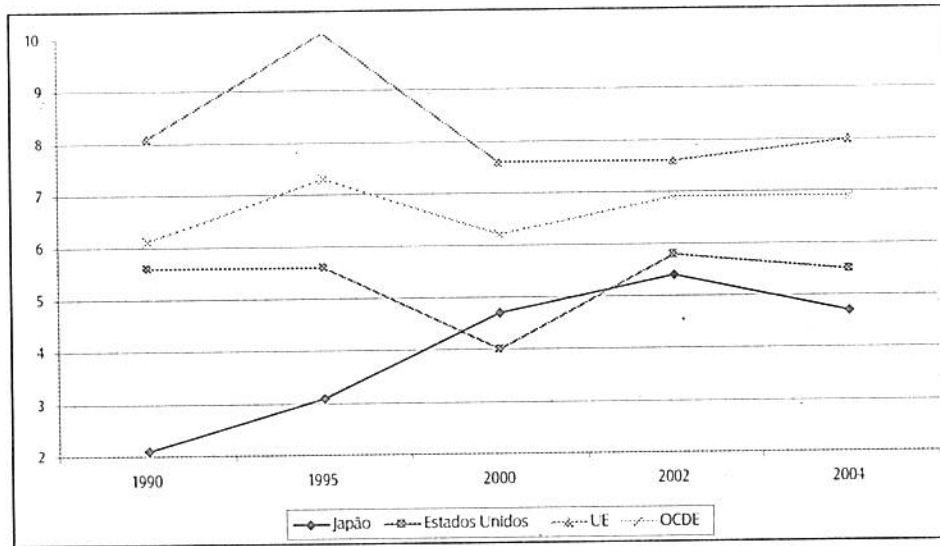
Contudo, deve-se ter cautela para não supor que a ativação das políticas passivas e a criação de sistemas integrados de prestação de serviços são partes de um processo único e linear. Muitas vezes, o sistema público de emprego reafirma o paradigma da flexibilidade. Noutros momentos, porém, evidenciam-se princípios e valores que questionam a tendência à precariedade do mercado de trabalho. Na prática, as diferenças nacionais permaneceram marcantes, fruto não só das particularidades dos sistemas anteriores a 1980, mas também do “espírito” diverso dos reformadores e dos processos muitas vezes conflituosos que as reformas engendraram nos países desenvolvidos, com desenlaces próprios em cada país. Portanto, pode-se, na melhor das hipóteses, falar de uma convergência relativa das políticas de mercado de trabalho, especialmente a partir dos anos 1990 (DARES, 1997).

2 O mercado de trabalho dos países desenvolvidos nos anos 1990

Junto com a implantação de novas políticas de mercado de trabalho, reductoras da duração e do valor dos benefícios, estimuladoras da qualificação profissional e organizadoras de mecanismos mais descentralizados e integrados de articulação, o mercado de trabalho dos países desenvolvidos passou a vivenciar níveis mais elevados de desemprego e de informalidade. Houve uma interação entre os dois processos. À proporção que o desemprego avançava, adotavam-se mais medidas de flexibilização do mercado de trabalho e ativação das políticas passivas. Como as respostas não vinham, especialmente no caso europeu, acreditava-se que a dose havia sido moderada e se sucedia uma nova onda de políticas de mercado de trabalho. Nos Estados Unidos, a redução do desemprego nos anos 1990 seria vista, pelos autores da abordagem liberal, como prova do sucesso dos mercados de trabalho mais flexíveis.

De fato, os níveis de desemprego caíram apenas nos Estados Unidos ao longo dos anos 1990. No Japão, aumentaram, e na União Européia, mantiveram-se em níveis bastante elevados (Gráfico 1). Entretanto, não se pode afirmar que existia uma correlação positiva entre execução de políticas de mercado de trabalho e capacidade de geração de empregos, sem levar em consideração o ritmo de crescimento econômico e o modelo de desenvolvimento adotado.

GRÁFICO 1 Taxas de desemprego padronizadas para os países desenvolvidos, segundo os anos selecionados



Fonte: OCDE.

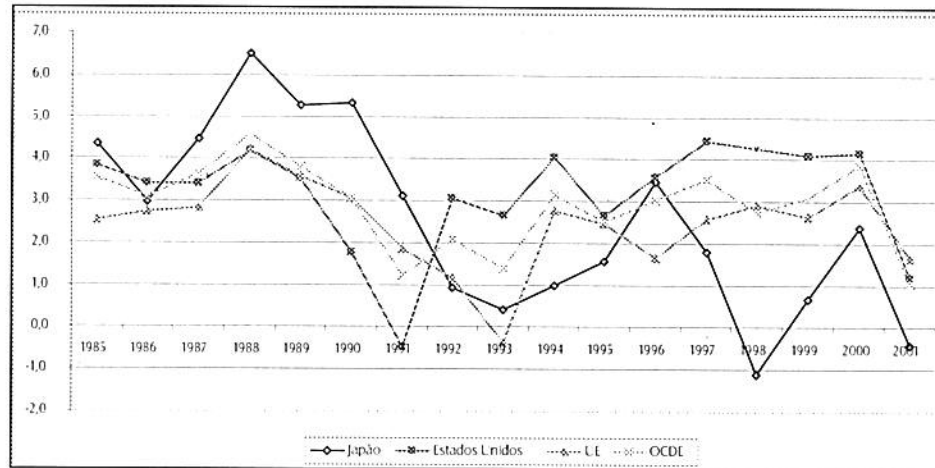
Análises empíricas comprovam não haver uma associação entre nível de desemprego e nível de “rigidez” dos mercados de trabalho nos países desenvolvidos, sendo a rigidez medida pelas leis de proteção ao emprego, pelos padrões de regulamentação salarial e pela legislação sobre o seguro-desemprego e a garantia de renda (OLIVEIRA LIMA, 2000). O que se percebe é que os Estados Unidos, especialmente a partir de 1992, entraram num ciclo de rápido crescimento econômico, usando muitas vezes de políticas fiscais e monetárias ativas.

Já a União Européia, em virtude dos compromissos fiscais e monetários estabelecidos no âmbito do Tratado de Maastricht, de 1992, para se lançar uma moeda comum em 1999, engessou o ambiente macroeconômico dos países da zona do euro, que registraram expansão média bem menor (Gráfico 2). Em consequência, nos momentos de pico de crescimento não se empregavam os trabalhadores que ficaram desempregados nas épocas de crise econômica.

O diagnóstico da baixa eficiência européia como resultante de um mercado de trabalho mais rígido também não procede. Os indicadores apontam uma

sensível aproximação da União Européia ao patamar de produtividade dos Estados Unidos entre 1980 e 2000. Entretanto, o impacto sobre o emprego – justamente por essa maior produtividade – dependeria de um melhor desempenho em termos de crescimento econômico (IRES, 2000).

GRÁFICO 2 Crescimento anual do PIB em termos reais para os países desenvolvidos, segundo anos selecionados

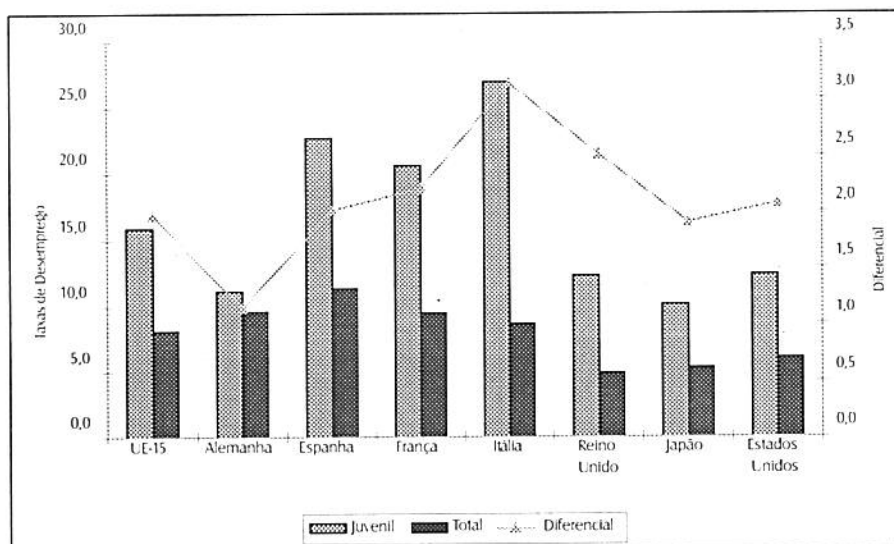


Fonte: OCDE.

Comparativamente, vale lembrar que entre 1992 e 2000 o crescimento médio anual da economia dos Estados Unidos alcançou a marca de 3,7%, contra 2,3% de crescimento da economia européia. Em boa parte do período, o diferencial de desenvolvimento dos Estados Unidos sobre a União Européia chegou a 2 pontos percentuais, tendo se reduzido para um valor inferior a 1 ponto percentual apenas no final do ciclo de crescimento, que se interrompe no ano de 2001. Já no caso japonês, a forte elevação do desemprego está relacionada a um cenário de desaceleração associada com tendências deflacionárias.

Outros traços do mercado de trabalho dos países desenvolvidos merecem uma avaliação antes de voltarmos para as políticas públicas propriamente ditas. Em primeiro lugar, trata-se do desemprego juvenil, que na maioria dos países, à exceção da Alemanha, situa-se em um nível duas vezes superior à taxa de desemprego média.

GRÁFICO 3 Taxa de desemprego total e juvenil e diferencial do desemprego juvenil/total, segundo países selecionados 2003



Fonte: Eurostat.

Em segundo lugar, a crescente precarização do mercado de trabalho desses países é evidente. Segundo dados da OCDE, 15% da mão-de-obra desses países está empregada por tempo parcial. Nos Estados Unidos o emprego de mão-de-obra com base em contratos atípicos é elevado, ainda que o crescimento econômico dos anos 1990 tenha diminuído essa participação de 29,4% em 1995 para 26,6% em 2001 (WENGER, 2001). Um segmento de baixos salários, de alta rotatividade, sem contribuição social e sem acesso aos sindicatos assume uma relevância cada vez maior nos países desenvolvidos, dando lugar a processos de exclusão social e de “instalação da precariedade” (CASTEL, 1998).

Várias modalidades de insegurança no trabalho emergem relacionadas a manutenção do emprego, desvalorização ocupacional, condições de trabalho, representação sindical, cada vez menos presente no local de trabalho, e insegurança em relação à renda, com a volta da remuneração flexível e o menor papel conferido ao salário mínimo (STANDING, 1999).

Ou seja, a heterogeneidade dos mercados de trabalho nesses países volta a ser preponderante, uma vez que são alterados os níveis e as estruturas de emprego. Os contratos por tempo determinado ou parcial avançam não apenas sobre os

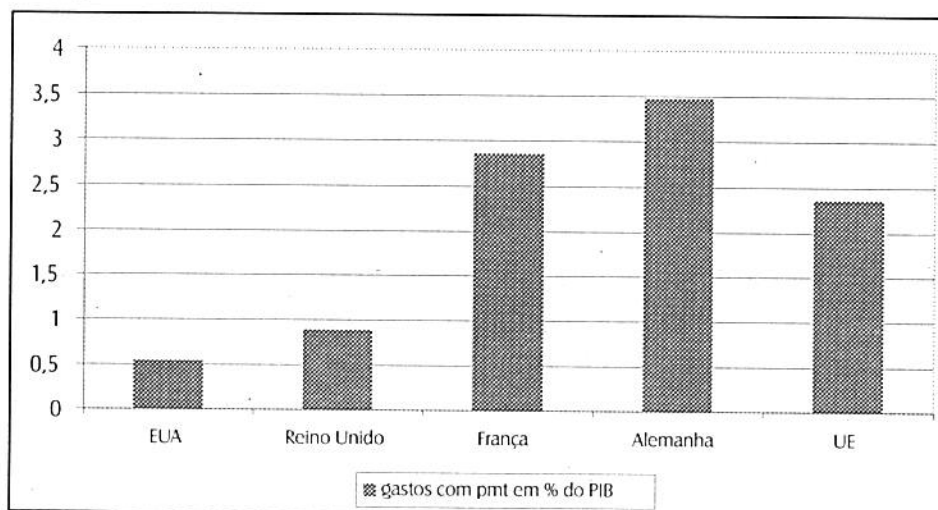
mercados externos, mas também sobre os mercados internos de trabalho, nos quais os empregos se mostravam mais duradouros e associados a maiores possibilidades de ascensão social. Por outro lado, o desemprego aumenta e assume novas formas, como o desemprego oculto e de longa duração (DEDECCA, 1997).

3 Padrão dos gastos com políticas de mercado de trabalho em alguns países da OCDE

A apresentação do padrão de financiamento das políticas de mercado de trabalho em alguns países desenvolvidos, com dados da OCDE, procurará destacar as diferenças presentes sob duas óticas: i) o montante gasto como percentual do PIB; e ii) a distribuição dos recursos de acordo com o tipo de política (ativa, passiva e de intermediação de mão-de-obra).

GRÁFICO 4 Gastos em políticas de mercado de trabalho, segundo países desenvolvidos selecionados 2003

Em % do PIB



Fonte: Eurostat e OCDE.

Observa-se que existe um padrão da Europa continental, no qual se despende em média cerca de 2,5% do PIB – com níveis pouco superiores para a França (2,85%) e Alemanha (3,46%) – na execução das políticas voltadas

para o mercado de trabalho. Nos Estados Unidos gasta-se pouco mais de 0,5% do PIB com as mesmas políticas, situando-se a Inglaterra num patamar de 0,9% do PIB. Pode-se falar de um padrão anglo-saxão de políticas menos universais, mais segmentadas e focadas, já que o volume dessas despesas na Austrália e no Canadá mal supera a casa de 1%.

Ainda que se possa alegar que os níveis de desemprego sejam mais elevados nos países europeus – a taxa de desemprego nessa região é cerca de 50% mais alta que nos Estados Unidos –, exigindo um maior volume de gastos, não se deve esquecer que o percentual aplicado nessas políticas é cinco vezes maior na União Européia. Ou seja, os países da Europa continental vêm nas políticas de mercado de trabalho uma forma de impedir uma flexibilização generalizada ou, ao menos, de controlar o alcance desse processo.

TABELA 1 Indicadores de gastos em políticas de mercado de trabalho¹, segundo países desenvolvidos 2003

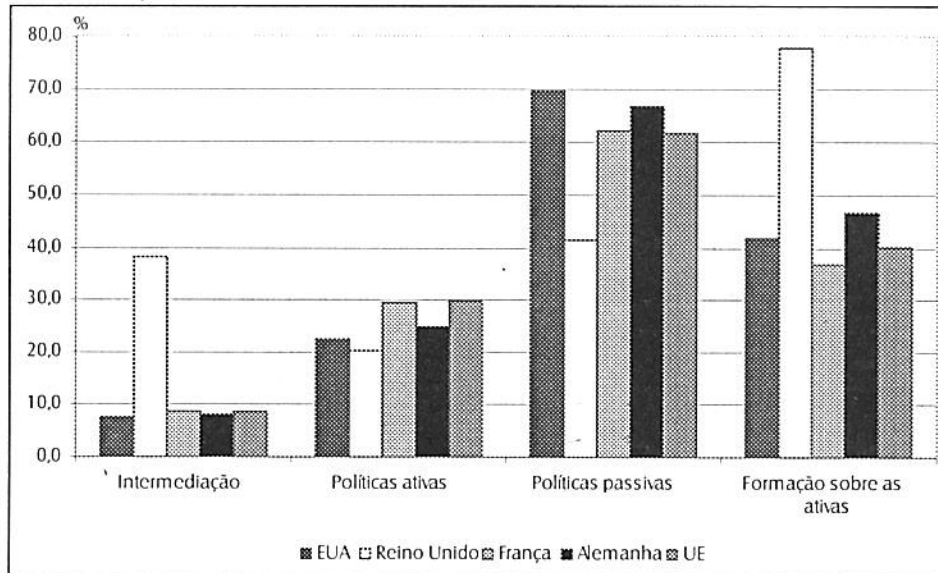
Em % do PIB	EUA	Reino Unido	França	Alemanha	UE
Intermediação de mão-de-obra	0,04	0,34	0,25	0,28	0,2
Políticas ativas	0,12	0,18	0,84	0,86	0,7
Formação	0,05	0,14	0,31	0,4	0,28
Políticas passivas	0,37	0,37	1,77	2,31	1,44
Total	0,53	0,89	2,85	3,46	2,34
Em %	EUA	Reino Unido	França	Alemanha	UE
Intermediação	7,5	38,2	8,8	8,1	8,5
Políticas ativas	22,6	20,2	29,5	24,9	29,9
Políticas passivas	69,8	41,6	62,1	66,8	61,5
Formação sobre as ativas	41,7	77,8	36,9	46,5	40,0

Fonte: Eurostat e OCDE.

(1) As políticas de formação profissional estão incluídas nas políticas ativas.

No que diz respeito à distribuição dos gastos, nota-se, em primeiro lugar, a grande importância das políticas passivas, apesar de toda a prática e discurso de “ativação das políticas passivas”. Isso porque os sistemas de proteção social continuam sendo obrigados a fornecer esquemas de manutenção de renda – ainda que com valores e prazos de duração menores – que variam de acordo com as várias legislações nacionais.

GRÁFICO 5 Distribuição dos gastos com políticas de mercado de trabalho, por categorias, segundo países desenvolvidos selecionados (% do gasto total com políticas de mercado de trabalho) 2003



Fonte: Eurostat.

À exceção da Inglaterra, no mínimo 60% dos gastos com políticas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos estão voltados para o financiamento do seguro-desemprego e de aposentadoria antecipada. Nos Estados Unidos, esse percentual chega a 70%. Deve-se isso ao fato de que os gastos com políticas passivas só podem ser reduzidos, em termos absolutos, com a queda do desemprego ou com mudanças legislativas, e, em termos relativos, com uma expansão das políticas ativas e dos próprios grupos sociais cobertos pelo setor público. Como essas são mais focadas nos Estados Unidos e a gama de serviços menos diversificada, as políticas passivas têm uma participação elevada em termos relativos.

Por outro lado, os gastos com intermediação de mão-de-obra não superam a casa dos 10%, mais uma vez com a exceção da Inglaterra. Já no caso das políticas ativas, elas representam no máximo 30% dos recursos totais. E apenas no Reino Unido, mais uma vez, a qualificação profissional responde por mais de 50% dos recursos disponibilizados para as políticas ativas. Na França, por exemplo, ganham destaque os recursos mobilizados para programas de incentivo ou

subsídio à contratação de trabalhadores ou de criação direta de postos de trabalho. O caso alemão encontra-se a meio caminho entre França e Inglaterra.

4 Quatro experiências de reformas nas políticas de mercado de trabalho e no sistema público de emprego

Nesta seção apresentam-se, de forma sintética, algumas mudanças empreendidas nas políticas de mercado de trabalho que conformam o sistema público de emprego dos Estados Unidos, da Inglaterra, da França e da Alemanha.

■ A experiência norte-americana ■

O Departamento de Trabalho (US Department of Labor – USDOL) traça a direção do Sistema Público de Emprego para o conjunto do país. A maior parte dessa responsabilidade é da Administração do Emprego e Qualificação (Employment and Training Administration – ETA). No âmbito da estrutura do ETA, há uma administração para os serviços de emprego (US Employment Service) e outra para o seguro-desemprego (Unemployment Insurance Service). Essa separação administrativa faz com que as funções de intermediação de mão-de-obra e do seguro-desemprego sejam, só parcialmente, integradas.

Como se trata de uma república federativa, tal divisão tende a ser reproduzida também nas 54 Agências Estaduais de Segurança do Emprego (State Employment Security Agencies – Sesas), as quais possuem esquemas organizativos próprios e diferentes pacotes de políticas. No âmbito de cada estado, existem ainda conselhos consultivos multipartites, que coordenam e examinam os projetos de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

A consolidação do sistema público de emprego nos Estados Unidos deu-se com a integração das políticas de seguro-desemprego e intermediação com a qualificação profissional. A partir da Lei de Desenvolvimento e Qualificação da Mão-de-Obra (Manpower Development and Training Act) de 1962, deslocou-se a prioridade da recolocação para a qualificação de segunda-chance (*second-chance training*), dirigida para os trabalhadores com baixa escolaridade e afetados pelo processo de transformação produtiva (WOODBURY, 2000). A qualificação profissional iria se tornar então uma ferramenta de combate à pobreza (O'LEARY; STRAITS; WANDNER, 2004), no espírito do projeto da *Great Society* do Presidente Johnson.

Ao longo dos anos 1970 e 1980, algumas mudanças substanciais foram introduzidas. Em 1982, por meio da Lei de Parceria de Qualificação Ocupacional

(Job Training Partnership Act – JTPA), questionou-se a ênfase na qualificação profissional em si mesma, bem como a excessiva dependência dos segmentos mais vulneráveis aos programas sociais. A qualificação teria de estar conectada com os requisitos da demanda de trabalho. Ao mesmo tempo, os conselhos consultivos locais tiveram o aumento da participação do setor privado, passando a ser intitulados de conselhos da indústria privada (Private Industry Councils – PICs).

Os programas de qualificação foram submetidos a testes de avaliação, os quais levavam em consideração basicamente as taxas de reemprego e os níveis de renda dos trabalhadores recolocados. Entretanto, tal como em outras experiências nacionais, esses critérios podem ter acarretado práticas de *cream skinning*, ou seja, uma seleção adversa, em que os segmentos mais facilmente recolocáveis no mercado de trabalho receberam uma atenção privilegiada (O’LEARY; STRAITS; WANDNER, 2004).

Simultaneamente, o processo de fragmentação do serviço público de emprego acentuou-se de forma categórica. No início dos anos 1990, podiam-se contar cerca de 163 distintos programas de qualificação profissional, com impactos localizados e voltados para grupos específicos, acarretando muitas vezes uma fragmentação das ações (O’LEARY; STRAITS; WANDNER, 2004).

Ao final dos anos 1980, um novo consenso sugeria a necessidade de se passar da abordagem primeira qualificação (*training first*) para aquela que enfocava o primeiro trabalho (*work first*). Chegara-se enfim à conclusão de que o foco exclusivo na qualificação profissional mostrava-se insuficiente, tal como apontaram os resultados das análises de desempenho realizadas. Voltava-se a valorizar o papel do sistema público de emprego, com ações integradas, menos custosas e mais capazes de fornecer um atendimento ao conjunto da força de trabalho norte-americana (WOODBURY, 2000).

Por meio da Iniciativa do Perfil e Reemprego do Trabalhador (Worker Profiling and Reemployment Services Initiative) de 1993, voltou-se a privilegiar a integração seguro-desemprego/intermediação de mão-de-obra. Agora os segurados deveriam passar a contar com programas mais permanentes e diversificados de busca de emprego, para o que se conta com um detalhado mapeamento do perfil do trabalhador (WOODBURY, 2000).

Na seqüência, constituiu-se um grupo de trabalho contando com representantes das secretarias estaduais, de funcionários do SPE, dos sindicatos e do Ministério de Trabalho, que elaborou, em 1994, um plano de trabalho que já apontava para a iniciativa dos One-Stop Centers. A partir de então, são desenvolvidos projetos-piloto com seis estados para avaliar a sua situação e permitir a

transição para o novo modelo de gestão descentralizada, integrada e universal (OCDE, 1999).

Finalmente, com a Lei de Investimento da Força de Trabalho (Workforce Investment Act) de 1998, consome-se a transição para a abordagem primeiro trabalho (*work first*) nas políticas de mercado de trabalho norte-americanas. O governo federal passa agora a chamar para si novamente a responsabilidade pela coordenação do sistema público de emprego, exigindo que alguns serviços básicos e essenciais sejam oferecidos em cada estado, e de forma integrada, a partir dos One-Stop Centers. Como reflexo dessa mudança, os Conselhos da Indústria Privada (Private Industry Councils), criados após o JPTA, foram transformados em Conselhos de Investimento da Força de Trabalho (Workforce Investment Boards), os quais passam a ser responsáveis pelos programas de qualificação profissional financiados pelo governo federal e, também, pelos serviços de reemprego, além de toda a estratégia de integração de políticas (WOODBURY, 2000). Na prática, é como se um ciclo histórico terminasse, com o serviço de emprego retornando ao seu papel tal como fora estabelecido quando da Lei Wagner-Peyser (Wagner-Peyser Act) 65 anos antes (EBERTS e HOLZER, 2004).

Em vez da focalização das políticas, tenta-se estruturar um sistema público de emprego com pacotes diferenciados de atendimento para os vários tipos de inscritos no sistema. Os serviços dividem-se agora entre nucleares, intensivos e voltados para a qualificação profissional.

Os primeiros são fornecidos para a mão-de-obra com qualificação média ou acima, e com um histórico no mercado formal de trabalho, podendo muitas vezes predominar o auto-atendimento – especialmente no caso do acesso ao seguro-desemprego – com pequena participação dos gestores do sistema público de emprego. Para os trabalhadores mais vulneráveis socialmente, são oferecidos também serviços com maior presença dos gestores locais e estaduais, vinculados ao mapeamento das características do desempregado e de suas possibilidades de reinserção no mercado. Por último, está previsto o encaminhamento dos inscritos para cursos de qualificação profissional. Na prática, aqueles que não obtinham sucesso na recolocação iam passando pelos vários níveis de políticas de mercado de trabalho (EBERTS; HOLZER, 2004).

Dessa forma, o serviço público de emprego recomposto passa a oferecer cinco tipos de serviços, de acordo com o perfil da mão-de-obra e com as decisões tomadas nos níveis estadual e local: encaminhamento para o emprego, aconselhamento e avaliação profissional, auxílio na busca por emprego, encaminhamento para qualificação e concessão do seguro-desemprego (WOODBURY, 2000).

Em síntese, pode-se dizer que três tendências mostraram-se predominantes nos anos 1990 na gestão das políticas de mercado de trabalho norte-americanas: i) descentralização operacional com parâmetros nacionais; ii) ênfase na responsabilidade pessoal (especialmente para a mão-de-obra com maiores níveis de qualificação); e iii) orientação para o trabalho, com o intuito de fortalecer as políticas ativas e de reinserção no mercado em detrimento das passivas (OCDE, 1999).

Essas mudanças não podem ser dissociadas de outros movimentos, no âmbito do funcionamento do mercado de trabalho e das políticas sociais. Ao longo dos anos 1990, a flexibilidade do mercado mostra-se predominante, com a permissão de demissões sem justa causa (por meio do Warn Act, de 1989); a ausência de indenizações por dispensa; e a criação do Tanf (Temporary Assistance for Needy Families), que assegura maior rigidez na concessão de benefícios para os grupos socialmente vulneráveis forçando-os a procurar postos de trabalho precários (a duração máxima passa a ser de cinco anos ao longo da vida ativa) (OCDE, 1999).

Além disso, o acesso ao seguro-desemprego vem se tornando cada vez mais restrito para um grupo de trabalhadores essencialmente vinculados às ocupações precárias e empregados em atividades de elevada rotatividade. Assim, corre-se o risco de que um segmento cada vez mais importante do mercado de trabalho dos Estados Unidos fique submetido aos benefícios sociais compensatórios e cada vez mais restritos como o Tanf, distanciando-se das políticas públicas de emprego. Tal já se percebe, quando se avalia que apenas 38% dos trabalhadores desempregados nos Estados Unidos recebiam o seguro-desemprego em 1999³, contra 81% em 1975 (House Ways and Means Green Book, 2000).

Sobre a experiência inovadora dos One-Stop Centers, vale indicar que a mera presença física dos serviços num mesmo local é insuficiente para proceder à articulação efetiva das políticas. Dessa forma, 45% daqueles que recebem o seguro-desemprego não transitam pelos demais programas oferecidos pelos One-Stop Centers. Por outro lado, parcela significativa (62% do total) daqueles que procuram o serviço de intermediação de mão-de-obra nos Estados Unidos não recebe o seguro-desemprego, o que dificulta a sua manutenção bem como a possibilidade de desenvolver políticas de maior profundidade – como, por exemplo, as várias ações de qualificação profissional –, além de indicar a presença de uma massa de trabalhadores precários, sem história no mercado de trabalho.

3. Esse percentual encontrava-se na faixa de 41% no ano de 2003 (EPI, 2004).

No que diz respeito à qualificação profissional, existe uma recomendação de que esses programas sejam oferecidos a partir dos One-Stop Centers, concentrando-se nos setores mais vulneráveis socialmente. Existe aqui uma vasta gama de programas (O'LEARY; STRAITS; WANDNER, 2004). A sua maior parte refere-se a programas de curto prazo para adaptar o trabalhador ao perfil das vagas existentes. Nesse caso, os trabalhadores podem ter acesso a um bônus de qualificação, que os habilita a escolher a modalidade de curso e o respectivo fornecedor. Cursos rápidos também podem ser facultados para desenvolver habilidades básicas do trabalhador, por meio de escolas municipais, mas com recursos federais e estaduais.

Encontram-se ainda disponíveis vários cursos de qualificação no emprego (*on-the-job-training*), os quais podem ser pagos pelo setor privado ou pelo setor público. Quando os custos são financiados pelo setor privado, deve haver uma divisão com os trabalhadores que recebem salários inferiores. Quando o setor público arca com as despesas para que os trabalhadores adquiram experiência de trabalho, esses “empregos” podem ser voluntários ou pagos, no último caso subsidiados ou não. Os Estados Unidos também implementam programas de geração de empregos, como aqueles relacionados aos serviços comunitários, pelos quais pode-se desenvolver hábitos de trabalho e conter o processo de crescente vulnerabilidade social.

O aspecto inovador dos One-Stop Centers encontra-se na reunião de várias políticas de mercado de trabalho num mesmo local, o que pode contribuir para reduzir os custos de atendimento, mas também para aprimorar a qualidade das ações. Ao envolver um corpo de funcionários qualificados para solucionar questões as mais diferentes, desde a legislação dos diversos programas relacionados ao mercado de trabalho e de assistência social, até as muitas maneiras de se (re)inserir o trabalhador no mercado de trabalho, essa experiência mostra-se relevante. Ainda que o aspecto estratégico deva ser buscado, não apenas na forma, mas principalmente no conteúdo e na profundidade das políticas e na maneira de se proceder a sua integração efetiva.

■ A experiência britânica ■

Ao final dos anos 1970, o sistema público de emprego inglês funcionava da seguinte forma. Havia cerca de mil *jobcentres* (centros de emprego) voltados para o atendimento dos trabalhadores desempregados, com aconselhamento profissional e a provisão de cursos de qualificação. Os trabalhadores que recebiam o seguro-desemprego, além de se inscrever nas agências de seguro-desemprego, tinham de se registrar nos *jobcentres*, mas o uso dos serviços não era generalizado,

havendo escassa conexão entre eles. O Sistema Público de Emprego era gerido por uma Comissão de Serviços de Mão-de-Obra (Manpower Services Commission), com igual representação de trabalhadores e empregadores.

Desde os anos 1980, com o governo Thatcher, predominou a visão de que o ajuste do mercado de trabalho se daria via maior flexibilidade do trabalho. No âmbito das políticas de mercado de trabalho, vemos um conjunto radical de reformas que alteram a sua configuração anterior. A própria gestão tripartite das políticas seria sensivelmente questionada.

Reduziram-se os benefícios do seguro-desemprego na suposição de que se elevariam os incentivos ao trabalho. A culminação dessa reforma foi a criação do *jobseekers allowance* (auxílio aos desempregados), substituindo e reduzindo os valores médios tanto do seguro-desemprego como dos mecanismos de manutenção de renda não-contributivos.

Paralelamente, enfatizou-se retoricamente a necessidade de promover a requalificação dos jovens e desempregados com recursos públicos, mas geridos no âmbito de conselhos locais administrados pelo setor privado. Os resultados foram bastante modestos, tendo em vista os escassos recursos disponibilizados (MCLAUGHLIN, 1992).

Seria promovido, ainda, um controle mais estrito da “disponibilidade para o trabalho”. A partir do programa *restart* (recomeço), de 1986, passam a ser obrigatórias entrevistas nos *jobcentres* depois de seis meses de desemprego. O trabalhador é também obrigado a assinar um “acordo de volta ao emprego”. Punições são acionadas em caso de recusa de vagas. Por sua vez, todo trabalhador que recebe o novo benefício deve se cadastrar nos *jobcentres*, onde suas atividades de busca de emprego serão supervisionadas (FINN et al., 2005).

Um dado interessante sobre o sistema inglês foi que parte dos desempregados de longa duração acabou por “engrossar as fileiras” da proteção social, por meio da expansão vigorosa dos benefícios para deficientes ou por motivo de doença para pessoas em idade ativa (FINN et al., 2005). Isso, entretanto, tornava os desempregados pouco conectados com os serviços de emprego, mas lograva atenuar o gasto visível no âmbito das políticas passivas de emprego.

Com a entrada do governo trabalhista, em 1997, algumas mudanças foram introduzidas, ainda que se mantenha a visão, algo retórica, de um programa de proteção social com ênfase no emprego. Criaram-se os programas de emprego *New Deal*, voltados para grupos sociais específicos: jovens, desempregados de longo prazo, pais e mães solteiros, pessoas com deficiências, com mais de 50 anos e os parceiros de desempregados. A idéia era tratar de forma específica os problemas desses “excluídos”, os quais deveriam também assu-

mir a responsabilidade de “mudar suas vidas”. Para tanto, contariam com um gerente pessoal, que os apoiaria nos seus esforços em busca de emprego (FINN et al., 2005).

Ainda que a execução do *New Deal* fosse inicialmente reservada ao Estado, foram criadas, num segundo momento, 15 “zonas de emprego” geridas pelo setor privado, com o intuito de aumentar a concorrência e a qualidade do serviço prestado.

Finalmente, após a reeleição do primeiro-ministro Tony Blair, em 2001, implantaram-se mudanças operacionais importantes no sistema de emprego britânico. O Jobcentre Plus passa a integrar as agências de emprego e de seguro-desemprego. É criada uma agência executiva com autonomia operacional, mas que estabelece metas de desempenho e recursos junto com o Ministério do Trabalho e da Previdência.

Contando com 1.500 escritórios integrados e 90 mil funcionários, os Jobcentres Plus – assemelhados ao One-Stop Center dos Estados Unidos – subcontratam serviços dos programas *New Deal*, além de contar com uma rede de mais de 2 mil fornecedores de serviços de entidades lucrativas e não-lucrativas.

Finalmente, vale enfatizar o papel diminuto dos representantes de trabalhadores na gestão do sistema. O Painel do Emprego Nacional, organização de caráter consultivo, congrega 25 representantes, dos quais 60% são provenientes do grande empresariado, com uma participação sindical acanhada de apenas três membros (FINN et al., 2005).

■ A experiência francesa ■

As principais agências que compõem o sistema público de emprego francês, tal como consolidado após a Segunda Guerra Mundial, são as seguintes. Os centros de formação profissional para adultos são reagrupados, em 1949, para dar lugar à Associação para a Formação Profissional dos Adultos (AFPA). De forma tardia em relação a outros países da Europa, o sistema de seguro-desemprego surgiria apenas em 1958, como resultado de um acordo interprofissional, que custeava essa política por meio de contribuições patronais e contribuições dos trabalhadores. São criadas então para a gestão do seguro-desemprego a União Nacional para o Emprego na Indústria e no Comércio (Unedic), instituição não-lucrativa de direito privado, que conta com 30 departamentos locais, e as Associações para o Emprego na Indústria e no Comércio (Assedics). Em 1967, seria constituída a Agência Nacional pelo Emprego (ANPE), tendo por objetivo realizar a intermediação de mão-de-obra entre os trabalhadores desempregados e as vagas disponibilizadas pelas empresas (DARES, 1997).

Enquanto o seguro-desemprego é gerido de forma paritária por representantes de empregadores e de trabalhadores, a ANPE e AFPA são instituições tripartites, que também contam com uma estrutura de gestão descentralizada por departamentos administrativos (OEE, 2002).

Tais instâncias, até então desarticuladas, passam a desenvolver alguns ensaios de integração a partir de 1974, agora que o quadro macroeconômico se altera e as políticas de mercado de trabalho – ao menos no âmbito da retórica – passam a ser vistas como prioritárias.

Entre 1981 e 1983, verificou-se uma mudança no enfoque das políticas: prioridade para a redução da jornada de trabalho e para a criação de empregos públicos direta ou indiretamente, por meio, por exemplo, da subvenção de empregos locais ou de interesse social.

Além disso, eleva-se de maneira significativa o número de beneficiários pelas políticas de aposentadoria antecipada. Paralelamente, as políticas para os jovens com formação escolar insuficiente ficaram a cargo do Departamento de Formação Profissional, agora articulado às missões locais de permanente apoio, informação e orientação (Paio).

Essa nova perspectiva significaria tão-somente um parêntese na trajetória francesa das políticas de mercado de trabalho, já que a partir de 1983 os esforços voltariam a se concentrar na diminuição dos custos do trabalho, com foco sobre os grupos desfavorecidos (jovens de até 26 anos e desempregados de longa duração), que passam a contar com contratos específicos de emprego, e na redução expressiva do valor dos benefícios e do público com acesso às ditas políticas passivas (seguro-desemprego e aposentadoria antecipada).

Durante o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, seria processada a harmonização das várias modalidades de benefícios sociais para os segmentos marginalizados (Renda Mínima de Inserção – RMI; Trabalhos de Utilidade Coletiva – TUC; Programas de Inserção Local – PIL), sendo os beneficiários remunerados pelo salário mínimo interprofissional de crescimento (SMIC). O Estado arcava com boa parte do valor dos benefícios. O estatuto dos envolvidos nesses programas seria o de estagiários de formação profissional. Entretanto, esse mecanismo funcionou mais como uma forma de congelamento na situação de marginalidade em vez de instrumento efetivo de inserção profissional (DARES, 1997).

De 1992 em diante, nova modalidade de abatimento dos custos do trabalho foi tentada, permitindo-se a redução das contribuições patronais à seguridade social para a transformação dos contratos em tempo parcial, desde que associados a novas contratações (DARES, 1997).

O seguro-desemprego – sob o nome de Alocação Única Decrescente – sofreu novas limitações em 1992. Na prática, os três tipos de política se complementavam: reduzem-se as contribuições sociais para os segmentos de baixos salários, cria-se um número cada vez maior de benefícios permanentes para os trabalhadores de baixa renda sem acesso ao emprego no setor mercantil, enquanto o alcance do seguro-desemprego passa a atingir um percentual cada vez menor do total de desempregados (42% em 2000, contra 53% em 1992) (MANDIN; PALIER, 2002). Essa tendência permaneceria vigente até a ascensão de Jospin, em 1997, quando se volta a “centrar fogo” numa diminuição administrada da jornada de trabalho – agora comandada pelo Estado e com o recurso às negociações coletivas e à redução das contribuições sociais.

Contudo, não se perdesse de vista o enfoque liberal que encarava os benefícios sociais como “desincentivadores do trabalho”, segundo as diretrizes da OCDE. Nesse sentido, foram instauradas as estratégias intituladas de “fazendo o trabalho pagar” (*making work pay*), as quais estimulam o trabalhador beneficiado a procurar trabalho, criando-se inclusive “um prêmio ao emprego”, com isenção fiscal, caso ele acumulasse o benefício e o novo salário.

Além disso, o governo socialista de Jospin estimulou a geração dos chamados *emplois jeunes* (empregos jovens) no setor público (educação, segurança e governos locais) e no trabalho voluntário. O financiamento desses empregos é assumido em 80% pelo governo central, sendo a sua remuneração equivalente ao salário mínimo (MANDIN; PALIER, 2002).

A principal inovação no campo do sistema público de emprego se deu no então chamado “plano de retorno ao emprego”, que passou a oferecer aos desempregados avaliação profissional e suporte na busca por ocupação, estabelecendo de forma mais concreta e sistemática uma interação entre os programas de seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra (MANDIN; PALIER, 2002).

Segundo Jacques Freyssinet (2003), de 1976 até os dias de hoje, presenciava-se uma alternância entre duas prioridades de políticas: a formação profissional e a desoneração do custo não-salarial para os segmentos de baixos salários. O risco dessas políticas está na “eternização” do emprego precário, emprego por tempo determinado, acentuando a dualidade do mercado de trabalho. A insuficiência de tais mecanismos, num contexto macroeconômico restritivo, faria com que modalidades de emprego “social”, financiadas pelo Estado, se ampliassem indefinidamente, conformando uma “via estatista para o processo de desregulação” (HOLCBLAT, 1998).

Essas características das políticas de mercado de trabalho francesas foram inclusive reforçadas a partir de 2002 e, mesmo não resultando em mudan-

ças nos níveis de desemprego, seriam reafirmadas com o novo governo Villepin, em 2005. A principal medida, o *contrato novos empregos*, reservado às pequenas empresas, é um contrato por prazo indeterminado, mas que permite ao empregador romper a relação de trabalho num prazo de até dois anos sem justificar a dispensa. Além disso, o trabalhador teria direito à formação, enquanto os empregadores fariam um aporte adicional à Unedic, a fim de assegurar o acompanhamento pelo serviço público de emprego. Paralelamente, instaura-se o “cheque-emprego” para as empresas com menos de cinco empregados, ao passo que se criam novos créditos de impostos para os trabalhadores que são beneficiários dos programas sociais (FREYSSINET, 2005).

Entretanto, o item mais polêmico dessa estratégia viria apenas com uma emenda, apresentada ao Congresso em janeiro de 2006, ao projeto de lei por igualdade de oportunidades, a partir da qual se instaurava o contrato primeiro emprego (*contrat première embauche*). Segundo a proposta inicial, esse seria um contrato de trabalho por tempo indeterminado, voltado às empresas com mais de 20 empregados, ao qual poderiam aceder os jovens com menos de 26 anos. Esse contrato contaria com um período de experiência de dois anos, ao longo do qual o empregador poderia demitir o trabalhador sem justa causa. Entre o período dos primeiros 12 e 16 meses, haveria um aviso prévio de 15 dias, o qual se transformaria em um mês nos meses seguintes. Em caso de ruptura de contrato, o empregador deveria arcar com uma indenização de 8% do valor bruto do salário pago até essa data (*Le Monde*, 3 abr. 2006)⁴.

Finalmente, e de modo semelhante aos demais países analisados neste texto, o governo também optou por uma reestruturação de fundo na forma de operação do sistema público de emprego para sua descentralização e maior integração, além de romper o monopólio da ANPE na intermediação de mão-de-obra.

As Maisons de l’Emploi devem se conformar como “locais de antecipação das exigências do mercado, de adaptação às necessidades de formação e de integração entre o demandante de emprego e a empresa”, podendo ser geridas por “estabelecimentos públicos, parapúblicos e privados” (MINISTÈRE DE L’EMPLOI, nov. 2005). Segundo previsão do governo federal, deverão ser

4. Depois de manifestações que reuniram centenas de milhares de jovens nas principais cidades francesas durante os meses de março e abril de 2006, o governo cogitou alterar a lei, reduzindo o período de experiência para um ano e dando ao trabalhador o direito de conhecer a razão da demissão. Decidiu, por fim, substituir o artigo da referida lei por um “dispositivo em favor da inserção profissional dos jovens em dificuldade”.

criadas, até 2008, 300 dessas unidades. Até dezembro de 2005, 103 dessas unidades foram inauguradas com a readequação de postos de atendimento existentes (MINISTÈRE DE L'EMPLOI, jan. 2006).

Para que essas novas agências possam florescer, permitindo o fornecimento de serviços integrados, de acordo com as necessidades locais, e partindo do acúmulo de experiências existente em cada região, algumas iniciativas paralelas são fundamentais. Em primeiro lugar, para facilitar a coordenação entre as várias agências financiadoras e executoras das políticas de mercado de trabalho francesas, definiu-se que o governo federal, a ANPE e a Unedic assinariam um convênio plurianual. Além disso, esse convênio deveria possuir uma existência territorial, por meio de “convênios de desenvolvimento do emprego” negociados com os poderes locais, adaptando o serviço público de emprego às características das diversas bacias de emprego.

Finalmente, as Maisons de l'Emploi devem ser criadas com a adequação das estruturas já existentes ou a inauguração de novos espaços, agregando o governo federal, a ANPE, a Assedic, ao menos uma coletividade territorial e, de acordo com o caso, atores sociais, a AFPA, entidades formadoras e as próprias empresas. Trata-se, pois, da constituição de organismos de geometria variável (MINISTÈRE DE L'EMPLOI, nov. 2005).

O governo federal pode apoiar o lançamento de novas agências por meio do desenvolvimento de contratos de direito privado, que assegurem um padrão de qualidade aos serviços prestados e evitem uma concorrência deletéria entre os vários parceiros. Esses novos organismos podem assumir duas figuras jurídicas: associação ou entidade de interesse público.

Três eixos de ação deverão orientar as Maisons de l'Emploi: a) observação, antecipação e adaptação ao território; b) acesso e retorno ao emprego; e c) desenvolvimento regional e criação de empresas.

Ressalte-se que, antes das Maisons de l'Emploi, outras inovações haviam sido implantadas. Destaca-se, por exemplo, o “projeto de ação personalizado” (PAP), a ser desenvolvido pelo demandante de emprego com apoio de um conselheiro da ANPE. Até o seu retorno ao emprego, o trabalhador dispõe de encontros regulares, serviços de apoio e acompanhamento das ações empreendidas.

Vale lembrar também que a experiência francesa se destaca por definir oito modalidades diferentes de demandantes de emprego de acordo com a sua inserção em emprego, sua disponibilidade, tipo de contrato almejado e obrigação de empreender ou não “atos positivos de procura de emprego” (OEE, 2002).

■ A experiência alemã ■

O sistema alemão de políticas públicas de emprego é um dos mais complexos. Ele dispõe de uma agência do governo central responsável pela formulação e execução das políticas, e tem se associado aos estados e municípios para a gestão compartilhada dos programas no período recente, além de contar com a presença forte dos atores sociais na supervisão das políticas. Destaca-se por ter se mantido fiel aos princípios de financiamento essencialmente contributivo e preservado o nível de renda dos seus beneficiários em relação aos seus rendimentos prévios do trabalho ao menos até o final dos anos 1990 (FINN et al., 2005).

O Instituto Federal para a Intermediação de Mão-de-Obra e Seguro-Desemprego (BA) constitui-se como organismo parcialmente autônomo – já que suas decisões são acompanhadas em termos jurídicos pelo Ministério da Economia e Trabalho (BMWA), e seu orçamento também deve ser aprovado por ele⁵. O BA ainda possui a participação de membros representativos dos trabalhadores e empregadores no seu conselho de gestão em todos os níveis administrativos.

Sua estrutura organizacional é composta de uma sede nacional, 10 departamentos regionais e 181 instâncias locais, e cada departamento regional coordena as atividades das instâncias situadas no seu território (MISEP, 2003). O atendimento direto ao público está sob a responsabilidade dos escritórios locais, que disponibilizam os serviços básicos em 660 agências. O sistema alemão conta ainda com um Instituto de Pesquisas sobre o Emprego – também com sede em Nuremberg – cujo papel é acompanhar e avaliar os resultados das políticas executadas.

A peculiaridade alemã está no fato de, desde o início, o pagamento do seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e os programas de geração de emprego encontrarem-se “centralizados” no mesmo organismo. Além disso, diferentemente da França, que já procurou implementar novas políticas de mercado de trabalho a partir dos anos 1980, logo após a elevação dos níveis de desemprego, o sistema alemão permanece fiel aos seus pressupostos básicos ao menos até 2002. Ou seja, as reformas fazem-se mais tardiamente.

Na verdade, o sistema público de emprego nesse país se vê inclusive reforçado, ao longo dos anos 1990, com o transplante de novas instituições para o leste. Na sequência do processo de reunificação (FINN et al., 2005), 38 novas agências locais foram criadas nessa região⁶. Ou seja, a expansão geográfica das

5. Em 2002, foi criado esse novo ministério, a partir da junção entre o Ministério da Economia e Tecnologia e o Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Após a posse da nova chanceler Angela Merkel, em novembro de 2005, o ministério seria dividido novamente entre as pastas da Economia e do Trabalho.

6. Entrevista com Gerd Heyer, Head of the Department ‘Fundamental questions of labour market policies’ – Ministry for Labour and Economic Affairs, Germany, no dia 23 de novembro em Berlim.

políticas de mercado de trabalho retardou a aplicação de medidas liberalizantes, ao passo que o financiamento da reunificação implicou elevação de impostos e das contribuições sociais (DINGELDEY, 2005).

A complexidade do sistema público de emprego deve-se ao BA sempre ter gerenciado dois benefícios: o seguro-desemprego, com duração de até 12 meses (32 meses, no caso dos trabalhadores idosos) e taxa de reposição salarial de 60% a 67%; e o benefício assistencial ao desempregado, com taxa de reposição de 53% a 57% e duração ilimitada, mas sujeito a um teste de meios. Esse segundo benefício era financiado com impostos federais e não pela contribuição sobre a folha de pagamento. Por outro lado, as autoridades locais administravam outro benefício de assistência social para aqueles trabalhadores que não dispunham de acesso aos dois benefícios acima mencionados, ainda que não tivessem história recente no mercado formal de trabalho.

Vale ressaltar aqui a especificidade do sistema alemão de formação profissional, para o qual é direcionada a maioria dos jovens desse país depois dos dez anos de ensino primário. O chamado sistema dual é gerido de forma cooperativa. A sua supervisão é feita por intermédio do Ministro da Educação e Pesquisa, que conta com o apoio do Instituto Federal para Formação Profissional (MISEP, 2003). As empresas arcam com a remuneração dos estagiários e lhes oferecem vagas para o desenvolvimento de novas habilidades, enquanto o ensino vocacional fica sob a responsabilidade dos governos estaduais.

Durante a semana, o aprendiz passa de três a quatro dias na empresa e de um a dois dias nas escolas. Cerca de dois terços do programa escolar estão consagrados para matérias específicas e o outro um terço para formação geral (MINISTÉRIO FEDERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003). Esse sistema complexo e coerente de formação profissional talvez seja um dos motivos para que a Alemanha possua uma taxa de desemprego juvenil quase 30% inferior à média européia (11,1% contra 15,9% no ano de 2003), enquanto a taxa média alemã se destaca por ser uma das mais elevadas da UE.

Vejamos agora o que pretendiam as Reformas Hartz, assim intituladas por referência ao seu proponente, Peter Hartz, ex-diretor de Recursos Humanos da Volkswagen, que concluiu o seu relatório em agosto de 2002. Por meio desse pacote, o governo alemão comprometia-se a executar um conjunto de políticas voltadas para a redução do desemprego, as quais combinariam diminuição dos custos não-salariais do trabalho com uma reestruturação do sistema público de emprego para a ativação.

Pautava-se pelo binômio “responsabilidade e assistência” e intentava promover um misto de ruptura e continuidade com relação ao modelo alemão de

proteção social. Mas, dessa vez, o sentido seria dado pelas formulações da OCDE e do Observatório Europeu do Emprego.

Em primeiro lugar, propunha-se uma alteração na sistemática de funcionamento e integração das políticas de mercado de trabalho. Para consumir tal mudança, o BA passou a ser intitulado de Agência Federal de Emprego. Em segundo lugar, enfraqueceu-se o modelo tripartite, por meio da transformação do comitê administrativo do Instituto Federal de Emprego, com participação dos atores sociais, numa instância meramente supervisora. Aumentava assim a autonomia do diretor executivo do BA, que agora deveria se pautar, segundo o programa Hartz, pelo critério de “gestão por objetivos”. De acordo ainda com o projeto Hartz, essa nova orientação eficientista deveria se espalhar pelos vários níveis administrativos do sistema, chegando até as agências locais (KEMMERLING; BRUTTEL, 2005).

Simultaneamente, propunha-se a criação de Job-Centres, seguindo as experiências britânica e norte-americana, e se estimulava a introdução de mecanismos de mercado, por meio da contratação externa de serviços.

Surge também uma nova figura estratégica, a do “gestor de dossiês”, que por meio dos Job-Centres negocia contratos individuais com os desempregados. Para assegurar a qualidade do atendimento, menciona-se ainda um número adequado de demandantes de emprego para cada gestor de dossiês: 75 contra 350 no sistema anterior (VEIL, 2005).

Agora, as agências locais contam com maior autonomia para desenvolver um pacote individual de políticas para cada trabalhador desempregado. Por meio do orçamento de reintegração, ainda que cada agência seja obrigada a oferecer os vários serviços existentes, ela pode realizar a combinação que achar mais adequada às características do mercado de trabalho local, deixando 10% dos recursos para iniciativas consideradas inovadoras (MOSLEY, 2005).

A reforma que mais atraiu a atenção da opinião pública, porém, foi aquela referente aos benefícios. O benefício de desemprego I – segundo a modalidade contributiva – foi restringido a um período de 12 meses (18 meses para aqueles com mais de 55 anos). Depois de expirado o seguro-desemprego, o trabalhador pode recorrer ao benefício de desemprego II, de valor fixo e independente da renda anterior do trabalhador, sujeito a teste de meios e custeado com recursos oriundos de impostos federais.

Esse segundo benefício possui o valor de 345 euros na Alemanha do oeste e de 331 euros na Alemanha do leste, valor ao qual devem ser acrescidos os gastos com habitação e outros gastos sociais, além dos adicionais em caso de gravidez, para os domicílios com apenas um responsável pela família e portado-

res de deficiência (Kemmerling e Bruttel, 2005). Todas as pessoas classificadas como aptas ao trabalho⁷ podem aceder a esse benefício, cujo slogan é “auxílio concedido por uma só mão” (VEIL, 2005).

Essa mudança tinha como justificativa a comparação com os demais países da Europa: a Alemanha era o único país europeu que mantinha níveis estáveis de reposição salarial ao longo dos três primeiros anos de desemprego, em torno de 61%.

O sistema alemão perderia também a sua característica distintiva, qual seja, a de não “lançar” indivíduos em situação de exclusão social e reduzida empregabilidade a um mercado de trabalho precário e com baixo dinamismo de geração de empregos (FINN et al., 2005). Mas os principais perdedores são os grupos médios qualificados, que passam a sofrer um sério risco de precarização profissional e material, pois passam do benefício desemprego I (tradicional seguro-desemprego), que guarda relação com a renda passada, para o benefício desemprego II, uma renda de subsistência que atende os trabalhadores há muito excluídos do mercado de trabalho e também aqueles desempregados que ainda não se desligaram completamente da possibilidade de encontrar um emprego formal (VEIL, 2005).

Como no sistema alemão a intermediação está vinculada ao benefício, no caso daqueles que recebem o benefício de desemprego II, na maioria dos casos, serão estabelecidos consórcios entre as agências locais do BA e aquelas monitoradas pelas autoridades municipais para viabilizar a reintegração no mercado de trabalho.

Outra medida procura reduzir a carga tributária sobre os trabalhadores de baixa renda, estimulando o auto-emprego e a busca por postos de trabalho temporários para aqueles que recebem os benefícios para desempregados. Por meio do subsídio para o auto-emprego (programa Ich AG) e dos *minijobs* – empregos com remuneração de até 400 euros isentos de impostos e de contribuição por parte dos empregados –, procura-se elevar a oferta de trabalho e diminuir a inatividade.

Paralelamente, o governo passa a instaurar requisitos mais rigorosos para a procura de emprego, seguindo o padrão britânico e dos demais países europeus de ativação das políticas passivas. Passam a ser instauradas sanções ou

7. O tradicional benefício de assistência social passa a ter como clientela apenas aquelas pessoas que não se declaram aptas ao trabalho (o que significa que não têm condições de trabalhar mais de três horas por dia). Esse benefício tem o valor básico de 297 euros, podendo ser acrescido de outros benefícios monetários, e continua dependente de um teste de meios (VEIL, 2005).

penas que implicam a retirada do benefício por 3, 6 ou 12 semanas, em caso de recusa de emprego ou de ausência de busca de emprego. E mais, para aqueles que estão desempregados há mais de um ano (18 meses para os idosos) e recebem o benefício para o desempregado II, há a obrigação de aceitar qualquer tipo de emprego, independentemente da qualificação obtida, dos níveis salariais oferecidos e dos pisos estabelecidos nos convênios coletivos (KEMMERLING e BRUTTEL, 2005).

4 Considerações finais

A maioria das reformas empreendidas nas políticas de mercado de trabalho e nos vários sistemas públicos de emprego nacionais – mais preocupados em facilitar o ajuste do mercado de trabalho num cenário de baixo dinamismo econômico, especialmente no caso europeu – coloca um dilema para a questão da equidade, um dos pressupostos básicos das políticas de mercado de trabalho (OIT, 2001). Em todos os casos analisados, optou-se pela redução do valor e da duração dos benefícios relacionados ao seguro-desemprego, com a justificativa de se eliminar o suposto “desincentivo ao trabalho”. Incentivos fiscais foram concedidos também para que os beneficiários continuassem no mercado de trabalho, ainda que recebendo baixos salários. Por outro lado, os sistemas públicos de emprego foram acionados para atender preferencialmente os “sem-qualificação” e sem trajetórias profissionais no mercado formal, deixando aos “aptos” ou “qualificados” os serviços informatizados e o mercado flexível, ainda que não se impeça que esses também se somem aos grupos de menor “empregabilidade”.

Essas estratégias parecem segmentar os serviços públicos de emprego sem que isso gere empregos duradouros para os grupos precarizados, especialmente num quadro de baixo dinamismo econômico e aumento da flexibilidade nas relações de trabalho. É por isso que em todos os países eles apresentam a necessidade – a França aqui é o caso típico – de incentivos fiscais à geração de empregos ou geração de empregos diretos em atividades sociais.

Por outro lado, todos os países analisados desenvolveram mudanças operacionais nos seus sistemas públicos de emprego, assumindo como pressupostos norteadores a descentralização, a integração das políticas e a subcontratação de entidades sociais e privadas. Sob diversos nomes – Job-Centres, One-Stop Centres ou Maisons de l’Emploi –, essas iniciativas podem ofertar melhores serviços, ainda que a forma de subcontratação e o conteúdo das políticas execu-

tadas possam variar sobremaneira, trazendo resultados também diversos em perspectivas de reinserção no mercado de trabalho, especialmente para os trabalhadores mais vulneráveis.

Se analisadas em si mesmas, essas alterações no campo da gestão podem trazer maior eficácia e eficiência na gestão pública. Entretanto, seu resultado final depende da configuração dos mercados de trabalho e do modelo de desenvolvimento econômico adotado. Mantidas as atuais tendências, elas estarão inclinadas a ampliar o fosso entre os inseridos e os crescentemente excluídos do mercado de trabalho dos países desenvolvidos. Assim, essas experiências podem indicar possibilidades e limites para o caso brasileiro. Para incorporar os avanços de gestão nas políticas de mercado de trabalho, deve-se considerar que o grau de heterogeneidade e de exclusão do mercado formal no País é imensamente maior do que o verificado para os países aqui analisados.

Referências bibliográficas

AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998.

BANCO MUNDIAL. *Developing Effective Employment Services*. Washington, World Bank, 1993. (Discussion Papers, n. 208).

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

DARES. *La politique de l'emploi*. Paris: La Découverte, 1997.

DEDECCA, C.S. *Racionalização econômica, emprego e relações de trabalho no capitalismo avançado*. Tese (Concurso de Livre-Docência) – IE/Unicamp, Campinas, 1997.

DINGELDEY, I. *Hartz II in Context: The German Way to Employability*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2005.

EBERTS, R.; HOLZER, H. Overview of Labor Exchange Policies and Services. In: BALDUCCHI, D.E.; EBERTS, R.W.; O'LEARY, C.J. (Ed.) *Labor Exchange Policy in the US*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2004.

EUROSTAT. *European Social Statistics: Labor Market Policy, Expenditures and Participants*. Luxemburgo: Comissão Européia, 2005.

- FINN, D.; KNUTH, M.; SCWEER, O.; SOMERVILLE, W. *Reinventing the Public Employment Service: the changing role of employment assistance in Britain and Germany*. London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, 2005.
- FREYSSINET, J. *Politiques de l'emploi: quelques enseignements de l'expérience*. out. 2003. Mimeografado.
- FREYSSINET, J.; DAYAN, J.L. *Villepin: les 'cent jours' et l'emploi*. 2005. Mimeografado.
- HOLCBLAT, N. La Política de Empleo en Francia. In: *Desempleo y Políticas de Empleo en Europa y Estados Unidos*. Buenos Aires: Lumen/Humanitas, 1998.
- HOUSE WAYS and Means Green Book, *Unemployment Compensation*, 2000.
- IRES. *Les Marchés du Travail en Europe*. Paris: La Découverte, 2000.
- KEMMERLING, A.; BRUTTEL, O. *New Politics in German Labour Market Policy: the Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State*. Berlin: WZB, fev. 2005. (WZB Discussion Paper).
- MANDIN, C.; PALIER, B. *Welfare reform in France, 1985-2002*. jul. 2002. Mimeografado.
- McLAUGHLIN, E. Towards active labour market policies: an overview. In: _____. (Ed.). *Understanding Unemployment: new perspectives on active labour market policies*. London: Routledge, 1992.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI, du Travail e de la Cohésion Sociale. 2005, *Une Année d'Actions pour la Cohésion Sociale*, jan. 2006.
- _____, du Travail e de la Cohésion Sociale. *Maisons de l'Emploi: Tout le Monde s'y Retrouve*, nov. 2005.
- MINISTÉRIO FEDERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Perfil da Alemanha*. Berlim, 2003.
- MOSLEY, H. *Job-Centers for Local Employment Promotion in Germany*. 2005. Mimeografado.
- MISEP (Mutual Information System on Employment Policies). *Federal Republic of Germany: Basic Information Report*, 2003. Mimeografado.
- OEE (Observatoire Européenne de l'Emploi). *RIB France 2002*.
- OCDE. *Reunión de Ministres de l'Emploi e du Travail*. Paris: set. 2003.

_____. *Le Service Public de l'Emploi aux États-Unis*. Paris: 1999.

_____. *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, part II: the Adjustment Potential of the Labour Market*. Paris: 1994.

O'LEARY, C.; STRAITS, R.; WANDNER, S. U.S. Job Training: Types, participants and history. In: _____. (Ed.). *Job Training Policy in the United States*. [S.l.]: W. E. Upjohn Institute, 2004.

OLIVEIRA LIMA, L.A. Desregulamentação dos mercados de trabalho e desemprego nas economias capitalistas avançadas. *Revista de Economia Política*, v. 20, n. 4, out./dez. 2000.

SNOWER, D.; DE LA DEHESA, G. *Unemployment Policy: Government Options for the Labor Market*. Cambridge University Press, 1996.

STANDING, G. *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. New York: St. Martin's Press, 1999.

THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*. Ginebra: OIT, 2001.

VEIL, M. Les Lois Hartz, plus qu'une Réforme du Marché du Travail? *Chronique Internationale de l'IRES*, Paris, IRES, n. 92, jan. 2005.

WENGER, J. *Share of workers in 'nonstandard' jobs declines*. Washington (DC): Economic Policy Institute, 2001. (EPI Briefing Paper).

WOODBURY, S.A. *New Directions in Reemployment Policy*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, out. 2000.

Amilton Moretto¹
Alexandre de Freitas Barbosa²

Este texto promove algumas reflexões sobre o processo de implementação das políticas públicas de mercado de trabalho no Brasil. Procura ainda apontar como e por que não se logrou consolidar um sistema público de emprego no País e quais os desafios a serem enfrentados se esse objetivo for encarado como prioritário. Finalmente, parte do pressuposto de que essas políticas devem ser traçadas considerando o elevado grau de informalidade e de heterogeneidade do mundo do trabalho no Brasil e, também, que seus resultados dependem do dinamismo econômico e do modelo de desenvolvimento adotado.

Com base nessa diretriz, primeiramente apresentam-se as políticas de mercado de trabalho que emergiram antes da introdução do seguro-desemprego em 1986. Num segundo momento, discute-se como as políticas de mercado de trabalho desenvolvidas com a criação do seguro-desemprego, que expandiram o público atendido, mas também vieram associadas à implementação de novos programas. Na terceira seção mostra-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador como o principal instrumento de financiamento das políticas de mercado de trabalho e analisa-se seu papel estratégico. Por fim, trata-se da importância do aprimoramento desse conjunto de políticas para a consolidação de um genuíno sistema público de emprego no Brasil.

-
1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.
 2. Pesquisador Convênio MTE/Unicamp-IE-CESIT.

1 As políticas de mercado de trabalho e sua evolução no Brasil

A constituição de um mercado nacional de trabalho no Brasil ocorreu conjuntamente com o processo de industrialização do País, iniciado a partir de 1930 com o governo de Getúlio Vargas. É também nesse período que se organiza o conjunto de leis sobre o trabalho existente sob Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943. Ainda que restrito aos trabalhadores urbanos, a CLT significou um avanço, com ampliação dos direitos do trabalhador. Apesar desse avanço na proteção ao trabalhador, o Brasil, durante o seu processo de industrialização, não conseguiu generalizar para o conjunto dos ocupados um estatuto coletivo do trabalho. Paralelamente, criou-se um Estado de Bem-Estar Social segmentado, com políticas não-universais, no qual as políticas de mercado de trabalho se apresentavam como residuais, diferentemente do que ocorrera no caso dos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial (POCHMANN, 1999).

Nunca chegamos, também, a ter uma política voltada ao pleno emprego da mão-de-obra, ficando as políticas dirigidas ao mercado de trabalho limitadas e subordinadas ao contexto político e econômico mais geral, voltado para a industrialização e o crescimento da economia. Assim, a responsabilidade pela absorção de mão-de-obra e pela eliminação das desigualdades e da pobreza recaiu sobre o crescimento econômico. Nesse período, entretanto, apesar das baixas taxas de desemprego, os níveis de subocupação e de informalidade não se reduziram de forma pronunciada.

Ainda assim, algumas iniciativas merecem destaque. Na década de 40, criou-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), configurando-se no primeiro movimento de formação de pessoal especializado para atender à demanda de mão-de-obra qualificada, sobretudo da indústria. Desde então, o chamado “sistema S”³ tem sido um dos principais mecanismos de formação profissional, juntamente com as escolas técnicas vinculadas ao sistema educacional formal. Elas têm cumprido um papel importante na preparação de quadros técnicos de nível médio, notadamente para a indústria e a agropecuária⁴.

3. O sistema S compreende, atualmente, além do Senai/Sesi e Senac/Sesc, o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional (Senar), o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (Senat), e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

4. Para uma visão histórica sobre a formação profissional no Brasil, ver: Franco e Sauerbrom (1984).

O desenvolvimento da indústria exigia cada vez mais mão-de-obra especializada. Diante disso, em 1963, foi criado o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra (Pipmo). O programa tinha como meta inicial a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de profissionais por meio de escolas nas próprias empresas e em cursos volantes. A partir de 1971, o Ministério da Educação e Cultura ampliou o campo de ação desse programa para preparar trabalhadores para os demais setores da economia. Em 1975, o Pipmo foi vinculado ao Ministério do Trabalho, subordinando-se à Secretaria de Mão-de-Obra, e passou a executar programas de qualificação, aperfeiçoamento e de especialização. No ano de 1976, constituiu-se o Conselho Federal de Mão-de-Obra (CFMO), com atribuições para estabelecer normas e diretrizes sobre a política nacional de formação profissional (CAMPINO; CACCIAMALI e NOGAMI, 1985).

Em 1982, o governo, por meio do CFMO, elaborou uma política nacional de formação de mão-de-obra, a ser executada sob a responsabilidade do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra, o qual, adequando-se às prioridades de desenvolvimento econômico e social do II PND, tinha como objetivos, entre outros: contribuir para a elevação da produção e da produtividade dos diferentes setores da economia, o aumento da produtividade e da renda do setor informal, o incentivo ao setor privado para a formação profissional de seus funcionários, além da garantia de formação para segmentos desfavorecidos da população e dos trabalhadores desempregados ou que desejassem mudar de atividade profissional (BRASIL, 1982).

Já uma política consistente de proteção da renda do trabalhador desempregado não chegou a ser implementada até meados da década de 80, apesar de estar prevista na Constituição de 1946. Na década de 60, a Lei 4.923/65, que criou o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), previa uma comissão tripartite e paritária para elaborar anteprojeto de lei de seguro-desemprego que não chegou a ser concretizado. Os recursos do FAD financiavam o Programa de Assistência ao Trabalhador Desempregado (PATD) que pagava o auxílio-desemprego com uma cobertura muito limitada: dirigida aos trabalhadores que ficassem desempregados em virtude do fechamento total ou parcial da empresa, ou de mudanças que provocassem a demissão de 50 trabalhadores num prazo de 60 dias (FERRANTE, 1978).

Por outro lado, a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966 criou um mecanismo que facilitou a demissão do trabalhador pela empresa, ainda que sob o argumento de proteger o funcionário demitido sem justa causa mediante a formação de uma conta vinculada ao contrato de trabalho. O FGTS funcionaria como uma espécie de seguro-desemprego, permi-

tindo a mobilidade da mão-de-obra entre as empresas. Na prática, ao facilitar a demissão do trabalhador acabando com o instituto da estabilidade no emprego, o FGTS estimulou o aumento da rotatividade de mão-de-obra. A criação do FGTS, eliminou a contribuição sobre a folha de salários para o FAD e reduziu bastante os recursos financeiros desse fundo, limitando melhorias no auxílio-desemprego (AZEREDO; RAMOS, 1995).

O serviço de intermediação de mão-de-obra, como orientava a Convenção nº 88 de 1948 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), somente seria instituído em 1975, com a instauração do Sistema Nacional de Emprego (Sine), com foco no atendimento aos desempregados. O objetivo da criação do Sine era dar **atenção aos segmentos com menor qualificação** e melhorar as informações sobre o mercado de trabalho para auxiliar as políticas de mão-de-obra.

O fato de o serviço de intermediação somente ter sido criado na década de 1970 reflete a forma como se constituiu e se organizou o mercado de trabalho urbano brasileiro, conciliando excesso de oferta, elevada demanda de trabalho e espaço para a expansão de um setor informal que se adaptava ao dinamismo da economia brasileira entre 1930 e 1980. Como o mercado se caracterizava pela extrema flexibilidade, as políticas de mercado de trabalho não eram vistas como necessárias pela burocracia governamental, especialmente durante a ditadura militar. Predominava a visão de que o crescimento econômico era suficiente, numa abordagem essencialmente quantitativa do fenômeno do emprego.

O quadro de elevada rotatividade dos vínculos empregatícios, a existência de uma parcela expressiva de trabalhadores assalariados à margem da legislação trabalhista e a configuração de uma massa de trabalhadores informais de baixa renda não pareciam – para os formuladores de políticas públicas – merecedores de intervenção ou correção. Ao contrário, deviam ser encarados como decorrentes de uma determinada dotação de fatores produtivos, contribuindo para a redução do custo do trabalho e aumento da competitividade brasileira. Some-se a isso o fato de que as taxas de desemprego aberto se mostraram relativamente baixas, apesar da forte migração campo/cidades verificada no período 1940-1980.

Portanto, o problema do mercado de trabalho, ainda que ocultado pelas autoridades governamentais, fazia-se sentir antes pela desigualdade dos níveis de renda e pela incapacidade de se generalizar um padrão mínimo de regulamentação sobre a força de trabalho assalariada. Ao mesmo tempo, as políticas de saúde, educação e assistência social mostravam-se no máximo seletivas.

A política econômica, durante os anos 1980, voltou-se para o enfrentamento da dívida externa. A recessão do início da década colocou, pela primeira vez, a

questão do desemprego aberto como um problema da economia brasileira. A recuperação da economia a partir de 1984 não levou ao crescimento do emprego formal no mesmo ritmo do aumento da população ativa, o que fez o emprego formal diminuir sua participação no total da ocupação, elevando a participação do assalariamento sem registro em carteira e das ocupações por conta própria (CACCIAMALI, 1989; SABÓIA, 1986; BALTAR, 1996).

O ressurgimento do movimento sindical, a emergência de níveis elevados de desemprego aberto e a restauração do regime democrático criaram as condições para a instituição do programa seguro-desemprego em 1986. A Constituição Federal de 1988 garantiu o seguro-desemprego ao lado de outros direitos dos trabalhadores, prevendo um fundo público para financiá-lo.

Nesse momento, contudo, a discussão sobre o Sistema Público de Emprego e a necessidade de implementação articulada de políticas de mercado de trabalho ainda não se mostraria predominante, ganhando força apenas na década de 1990, em decorrência da elevação contínua do desemprego e das possibilidades abertas pela consolidação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Em síntese, as políticas tradicionalmente voltadas para o mercado de trabalho formal desembarcaram tardiamente no cenário brasileiro, tendo ademais apresentado um padrão de evolução profundamente fragmentado (AZEREDO, 1998a). Em parte, esse fato é explicado pelo ritmo de crescimento do emprego formal, especialmente nos anos 1970, mas também pela opção de flexibilidade das relações de trabalho, reduzindo – segundo a interpretação convencional – a necessidade estratégica da construção de um sistema integrado de políticas que estruturasse o mercado de trabalho.

2 O desenvolvimento das políticas de mercado de trabalho após 1990: novas políticas e mais fragmentação

Nos países desenvolvidos, a eficácia do sistema público de emprego esteve relacionada com o desempenho positivo do mercado de trabalho nos cerca de trinta anos posteriores à Segunda Guerra Mundial. A estruturação e a expansão do sistema ocorreram num momento de forte expansão da demanda de trabalho, associada a políticas de redução da oferta excedente. A capacidade do serviço de intermediação para encontrar rapidamente o trabalhador com o perfil adequado para cada vaga disponibilizada era o grande desafio. Era necessário também requalificar a mão-de-obra dos setores que passavam por mudanças tecnológicas

e reduziam o quadro de pessoal para que ela pudesse migrar para outros setores de atividade que expandiam a produção e precisavam de trabalhadores. Portanto, as várias políticas de mercado de trabalho eram indispensáveis para atender às exigências de uma economia dinâmica. O papel do serviço de emprego era, em grande medida, administrar a escassez de mão-de-obra nos momentos de expansão e proteger os trabalhadores nos momentos de crise conjuntural.

No caso brasileiro, não se aproveitou esse momento de dinamismo da economia para criar as instituições do sistema público de emprego que permitissem estruturar o mercado de trabalho brasileiro, fortalecendo a posição do trabalhador. Ao mesmo tempo, havia um estímulo para se reduzir o tempo de contratação de mão-de-obra pelas empresas.

No caso do trabalhador de baixa qualificação, ou no caso de jovens que conseguiam o primeiro emprego, o treinamento para exercer a atividade era feito no próprio local de trabalho, reproduzindo-se as tarefas de um empregado mais antigo. Ainda que se possa dizer que em algumas ocupações mais qualificadas, sobretudo da indústria, existia uma preocupação de formação de mão-de-obra, como era o caso do Senai, pouca atenção foi dada para o estabelecimento de atividades desenvolvidas por meio de um serviço público de emprego.

Pode-se dizer que as políticas de mercado de trabalho foram implementadas de forma fragmentada no País, na medida em que os vários programas foram criados em épocas diferentes, com objetivos distintos, fontes de financiamento muitas vezes precárias, limitadas e desprovidas de uma visão de conjunto. O surgimento do desemprego aberto como problema nos anos 1980 e sua intensificação nos anos 1990 – num contexto econômico de baixo crescimento e geração de postos de trabalho insuficientes para ocupar toda a oferta de mão-de-obra disponível – colocaram em evidência a fragilidade dos mecanismos de proteção e de reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

A criação do seguro-desemprego, em 1986, iniciou a ruptura efetiva com a tradição de inexistência de políticas públicas de mercado de trabalho, entendidas como um conjunto de estratégias voltadas para o mundo do trabalho, coordenadas e geridas pelo setor público, que envolvem tanto a proteção do desempregado como sua reinserção ocupacional (CACCIAMALI et al., 1998). Mais importante, porém, foi a regulamentação do artigo 239 da Constituição de 1988 que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com recursos do PIS/Pasep. A instituição do FAT abriu a possibilidade de construção de um sistema público de emprego.

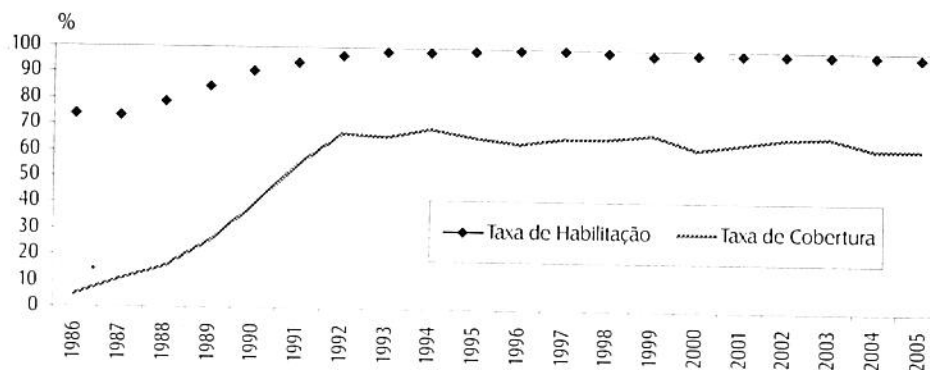
Os anos 1990 testemunhariam a expansão dos programas existentes e a implementação de novos, o que somente foi possível graças aos recursos do FAT. Isso se deu, todavia, sem uma estratégia de médio e longo prazos. Cada política

tinha seus objetivos específicos e não se articulava com as outras políticas existentes. Deparava-se, então, com uma situação inusitada de relativa folga de recursos, associada à ausência de uma estratégia estruturante (AZEREDO; RAMOS, 1995).

Um caso exemplar é o do Sistema Nacional de Emprego (Sine). A precariedade do funcionamento do sistema Sine vem desde sua origem devido à inexistência de um fluxo estável de recursos por parte do governo federal e à ausência de um seguro-desemprego que permitisse financiar a busca de um novo emprego (Azeredo, 1998). Além disso, a descontinuidade administrativa e a interferência política dos governos estaduais, num contexto de ausência de diretrizes precisas e coerentes emanadas pelo Ministério do Trabalho, trouxeram resultados muito heterogêneos para a intermediação nos vários Estados da federação (CACCIAMALI et al., 1998).

A possibilidade de construção de um sistema público de emprego surge no início dos anos 90 com a criação do FAT, por meio da Lei 7.998 de 1990. Essa lei também alterou as condições de acesso ao seguro-desemprego, tornando-as menos rígidas, ainda que o benefício continuasse voltado para o trabalhador do segmento formal. Como resultado, a cobertura, que desde a implementação do programa era de cerca de 25% dos trabalhadores demitidos sem justa causa, ampliou-se significativamente, situando-se em torno de 66% a partir de 1992, com a taxa de habilitação (requerentes/segurados) de quase 100%. Foi com a criação do FAT que se constituíram as condições necessárias, em termos de recursos, para a implementação de um conjunto de programas visando proteção e apoio ao trabalhador.

Gráfico 1 Seguro-desemprego: taxa de cobertura e de habilitação
Brasil - 1986-2005



Fonte: MTE. Elaboração própria.

Nota: A taxa de cobertura refere-se a apenas aos demitidos em justa causa.

A constituição do FAT, como depositário das receitas do PIS/Pasep, permitiu o financiamento das políticas destinadas à proteção e ao apoio ao trabalhador de forma independente do orçamento geral da União. O fluxo contínuo de recursos possibilitou a consolidação e ampliação dos programas. Além disso, sendo um fundo público com gestão tripartite, deu maior participação e intervenção dos trabalhadores nos processos decisórios sobre os programas por ele financiados. Trata-se, de fato, de um caso inédito, quando se avaliam as outras experiências de financiamento de políticas de mercado de trabalho nos demais países em desenvolvimento.

Assim, como estratégia de defesa adiante da utilização de recursos do fundo para outros fins que não as políticas de mercado de trabalho pelo governo, o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) decidiu que os recursos do FAT que excedessem a reserva mínima de liquidez⁵ poderiam ser aplicados em projetos de geração de emprego e renda. Com essa decisão, implementaram-se vários programas com esse objetivo: Proger Urbano e Rural; Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego) e o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho). Ressalte-se ainda que a Resolução Codefat nº 59 de 1994, que cria o Proger, está diretamente relacionada à regulamentação das comissões municipais e estaduais feita a partir da Resolução Codefat nº 80 de 1995 (NABUCO et al., 2000).

Paralelamente, formula-se um Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor). Implementado em 1995 por meio de convênios estabelecidos com os governos estaduais e com entidades sociais e públicas, o programa voltava-se para qualificar e requalificar a mão-de-obra, tendo como meta qualificar 20% da população economicamente ativa a partir de 1999, que não chegou a ser atingida (DES/MTE, 2003).

Assim, começa a ocorrer uma proliferação de políticas de mercado de trabalho num contexto de desarticulação e indefinição estratégica em relação ao papel de um sistema público de emprego. Da mesma forma, não se estipulava quais seriam as suas funções num mercado de trabalho constrangido pelo desemprego e pela generalização da informalidade. À ausência de uma definição estratégica da ação do Estado na construção de um sistema público de emprego soma-se a retirada de parte dos recursos do FAT que são direcionados para a realização do ajuste fiscal. Desde a implantação do Plano Real, sob a denomina-

5. O valor que garante o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

ção de Fundo Social de Emergência (FSE)⁶, 20% das receitas do PIS/Pasep são desviadas para compor o “superávit primário”, reduzindo os meios que vão formar os recursos ordinários do FAT para a aplicação nas políticas de mercado de trabalho e de desenvolvimento econômico.

Como resultado, o saldo operacional do FAT passa a ser negativo a partir de 1995, ainda que o seu patrimônio tenha aumentado de forma expressiva daí em diante, como resultado da remuneração dos depósitos especiais em bancos estatais (Secretaria Executiva, Codefat, dez. 2003). Nesse sentido, vale lembrar a crescente importância das receitas financeiras oriundas das aplicações dos depósitos especiais em títulos da dívida pública e do retorno dos recursos alocados no BNDES para o custeio de parte das despesas operacionais do FAT.

Em relação às políticas de emprego propriamente ditas, duas tendências básicas podem ser destacadas no período que se segue a 1995. De um lado, percebe-se a aplicação de algum grau de seletividade no público atendido pelas políticas, especialmente no seguro-desemprego, mas também na qualificação profissional. E, de outro, caminha-se para se disponibilizar instrumentos que permitem, ao menos em tese, uma proteção mais ampla ao trabalhador desempregado, possibilitando uma integração, ainda precária, entre os programas (AZEREDO, 1998). Ou seja, o seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra passam a ter outras políticas com as quais dialogar.

No caso do seguro-desemprego, por exemplo, o sistema atendia cerca de 10% dos desempregados brasileiros, absorvendo recursos num montante de cerca de 0,6% do PIB em 1999 (CHAHAD, 2002). Sua expansão nos anos 90 concentrou-se em grupos específicos, tais como o trabalhador na pesca artesanal, trabalhador doméstico, trabalhador resgatado da situação análoga ao trabalho escravo e trabalhadores com mais 30 anos nas regiões metropolitanas. Ao contrário das críticas que apontam sua má focalização, o programa seguro-desemprego dirige-se especialmente os trabalhadores que ganham até 3 salários mínimos – que representavam 73% do total de segurados em 1999 (DESEP/CUT, 2000).

Além disso, sendo sua taxa de cobertura em termos médios de 80% do tempo em que o trabalhador segurado fica desempregado e repondo-lhe normalmente 30% do seu salário no período 1998-2002 (DES/MTE, 2003), o seguro-desemprego contribui, de alguma maneira, para conter o rebaixamento da renda resultante do desemprego. Nesse sentido, configura-se numa constatação sem evidência empírica classificar o seguro-desemprego como um simples programa de transferência de renda aos desempregados, não funcionando como

6. Mais tarde, Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, Desvinculação das Receitas da União (DRU).

um seguro-desemprego tradicional, tal como apontam Amadeo e Camargo (1994). Antes, pelo contrário, o benefício serve como um dos mecanismos de estabilização da renda para os trabalhadores da base do mercado de trabalho formal.

Esses fatos não impedem que o programa tenha limitações, as quais se relacionam à frágil integração com as outras políticas de mercado de trabalho, sobretudo com a intermediação de emprego e a qualificação profissional. No Brasil, diferentemente dos países desenvolvidos, inexistem, por exemplo, a necessidade de comprovação de busca de emprego por parte do segurado – procedimento regular no âmbito dos países adiantados. Tal não se deve à ausência de legislação: a Resolução Codefat nº 252 de 2000 estabelece o cancelamento do benefício do seguro-desemprego na “recusa, por parte do trabalhador desempregado, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior”.

Por outro lado, no âmbito do Sine, não ocorreu um movimento de reformulação de sua atuação para responder às mudanças do mundo do trabalho nos anos 90. Como consequência, não se caminhou para a articulação de suas atividades operacionais com outras políticas de mercado. Ou seja, tanto o Sine como o seguro-desemprego avançaram em termos quantitativos, ampliando o número de trabalhadores beneficiados e inscritos. Mas qualitativamente os resultados de toda e qualquer política de efetiva integração entre os dois programas, e desses com os demais surgidos durante a década passada, são pouco expressivos.

Desde 1996, em vez de uma redefinição dos fluxos de trabalhadores entre programas com vistas a um aprofundamento da integração, com base em uma nova matriz institucional que conferisse consistência ao sistema público de emprego, optou-se tão-somente pela introdução de mecanismos de incentivo no âmbito do Sine. O mecanismo de articulação para atendimento do objetivo central utilizado foi a vinculação da transferência de recursos aos governos estaduais para cumprimento dos critérios de desempenho.

Ainda que se perceba uma melhoria dos indicadores de intermediação de mão-de-obra no período 1998-2002 (DES/MTE), a política adotada menosprezou os determinantes do mercado de trabalho sobre o funcionamento do Sine, tendendo a assimilar toda e qualquer falha como fruto da intermediação em si, sem avaliar o seu papel num mercado de trabalho com taxas elevadas de rotatividade e informalidade.

No que se refere à qualificação profissional, coordenada pela antiga Secretaria de Formação (Sefor), entre suas principais deficiências podem ser apontadas as seguintes: ausência de integração com as demais políticas de emprego; visão “eficientista” da formação, pouco adequada à profunda heterogeneidade

do mercado de trabalho brasileiro; opção pela massificação, em detrimento da qualidade e dos conteúdos aportados nos cursos.

O Planfor pretendia, por exemplo, aumentar a eficiência econômica via elevação da produtividade da mão-de-obra – capacitando 20% da PEA do País – como ainda atender os trabalhadores de baixa qualificação (LIMA; ARAÚJO, 2001). Apesar de ser um programa novo, implementado quando já existia o seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra, além de ser financiado com os recursos do FAT, fundo que também custeava todas as outras políticas de mercado de trabalho, criou-se uma estrutura paralela desconectada tanto do seguro-desemprego como do Sine.

Além da falta de articulação com as demais políticas de emprego, pretendia-se ganhar em escala, reduzindo o custo por aluno. No ano 2000, por exemplo, foram investidos R\$ 400 milhões nos cursos de formação profissional para cerca de 3 milhões de pessoas. Como resultado dessa opção, a carga horária média dos cursos decresceu de 103 para 62 horas entre 1996 e 2000 (DES/MTE, 2001), priorizando-se mais a quantidade em detrimento da qualidade do atendimento. Deve-se ressaltar que a efetividade do Planfor era questionada pela própria funcionalidade das empresas, que num contexto de reorganização econômica permanente tendem a não privilegiar a qualificação da mão-de-obra (DEDECCA, 1998).

Ademais, a proliferação de qualificação profissional dos trabalhadores, desarticulada de um planejamento das necessidades de qualificação que os novos postos de trabalho criados pela economia exigem, gera no trabalhador uma expectativa de contratação que não será realizada. Esse fato pode ter um efeito negativo de desalento, na medida em que o indivíduo pode associar o desemprego ao resultado de sua incapacidade em conquistar uma colocação apesar de ter sido qualificado.

Finalmente, com o intuito de se enfrentar o desemprego crescente, especialmente nas regiões metropolitanas, criaram-se programas cujo objetivo era possibilitar a geração de emprego e renda, por meio do financiamento aos micros e pequenos empreendimentos, e as iniciativas de auto-emprego, como o trabalho por conta-própria, associativo ou cooperado. A aplicação de recursos financeiros nos programas de geração de emprego e renda permitiu que se alargasse o escopo das políticas de mercado de trabalho, antes mesmo que elas estivessem articuladas de forma sistêmica.

Num contexto de juros altos e restrição ao crédito, parte da clientela tradicional acabou migrando para o Proger em suas várias linhas. Há uma preponderância das pequenas empresas formais no acesso a esses financiamentos,

em detrimento dos trabalhadores autônomos e das cooperativas (ARAÚJO; LIMA, 2001). Ademais, o Proger apresenta um viés para o financiamento de atividades agrícolas, como visto no predomínio do Proger Rural e do Pronaf no volume total de empréstimos, fruto em parte das dificuldades e da resistência dos agentes financeiros em se adequar ao financiamento dos pequenos negócios urbanos e do menor retorno que isso representa para o banco (MORETTO, 2001). Na prática, a política de geração de emprego e renda tem se mostrado muito distorcida, reduzindo a conexão potencial entre as políticas de mercado de trabalho locais e a formatação de arranjos produtivos dinamizadores da atividade econômica regional.

Mesmo com o crescimento do número de trabalhadores atendidos em todos os programas de mercado de trabalho, verifica-se que existe um desequilíbrio entre o montante atendido pelo seguro-desemprego, pela intermediação de mão-de-obra e demais políticas de emprego, como também dos recursos despendidos para cada programa. A qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda servem a um conjunto de trabalhadores bem inferior ao registrado no Sine ou no programa de seguro-desemprego, como se depreende das Tabelas 1 e 2 a seguir.

TABELA 1 Distribuição do total de beneficiários, segundo tipo de programa Brasil - 2003-2004

Tipo de Programa	2003 (N ^{os} Abs.)	2004 (N ^{os} Abs.)	Varição em relação a 2003 (%)
Seguro-desemprego	4.973.953	4.812.764	-3,2
SINE	5.444.219	4.879.297	-10,4
PNQ	143.897	139.424	-3,1

Fonte: MTE/SPPE. Elaboração própria.

TABELA 2 Distribuição do volume de gastos (em R\$ 1.000.000 de dez/2004), segundo tipo de programa Brasil - 2004

Tipo de Programa	Valores		Varição em relação a 2003 (%)
	N ^{os} Abs.	%	
Seguro-desemprego	6.750	100	18,5
SINE	98,9	100	-4,64
PNQ	57,5	100	76,9

Fonte: MTE/SPPE. Elaboração própria.

E apesar da importância dos cursos realizados no âmbito do Sistema S, eles se encontram, em grande medida, desvinculados do público atendido pelas demais políticas de mercado de trabalho. Isso mostra a falta de integração das várias políticas podendo criar atividades sobrepostas, gerando ineficiências.

Como exemplo, pode-se citar o fato de o trabalhador buscar o seguro-desemprego em determinado local, e depois inscrever-se na intermediação em outro local, ou locais, haja vista que os diversos serviços de intermediação de mão-de-obra não estão interligados, sendo muitas vezes concorrentes. Outro exemplo é ele inscrever-se em cursos de qualificação sem ter nenhuma orientação sobre qual é o mais indicado para seu perfil profissional e para suas perspectivas de reinserção social e ocupacional. Isso significa desperdício de recursos e de ineficácia na ação de qualificação.

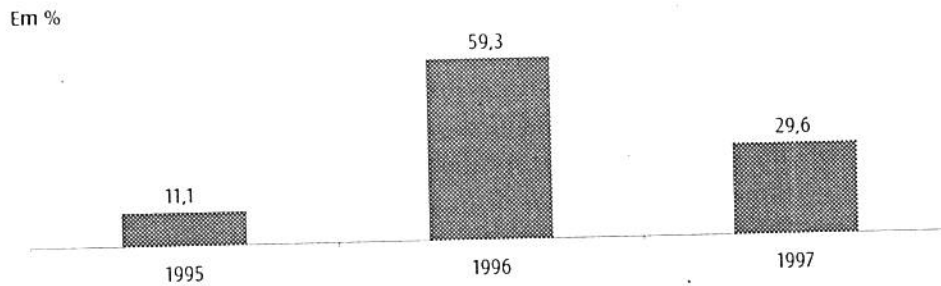
Além disso, tanto no âmbito dos recursos transferidos ao BNDES como daqueles investidos via depósitos especiais para serem aplicados no fomento das atividades que gerem desenvolvimento econômico, emprego e renda, não se prevê, na maioria dos casos, uma ação paralela e complementar de formação profissional e de reinserção de trabalhadores atendidos pelo Sine.

O desequilíbrio entre as políticas de mercado de trabalho fica evidente, quando se observa que a quase totalidade do gasto com elas refere-se ao seguro-desemprego, ficando uma parcela muito pequena para a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra. Para se viabilizar um sistema público de emprego torna-se necessário fortalecer as políticas de qualificação, intermediação de mão-de-obra, produção e disseminação de informações sobre o mercado de trabalho, oferecendo uma ampla gama de opções de reinserção para trabalhadores com trajetórias ocupacionais diversas, incorporando também os municípios e os Estados nessa tarefa.

Outro elemento estratégico para viabilizar um sistema público de emprego que atenda às necessidades do mercado de trabalho brasileiro são as comissões municipais e estaduais de emprego, paritárias e tripartites, seguindo a estrutura do Codefat. As comissões hoje já existem em quase todos os municípios brasileiros, bem como em todos os Estados da federação. Os dois gráficos abaixo apontam para a sua rápida generalização ao longo dos anos 1990.

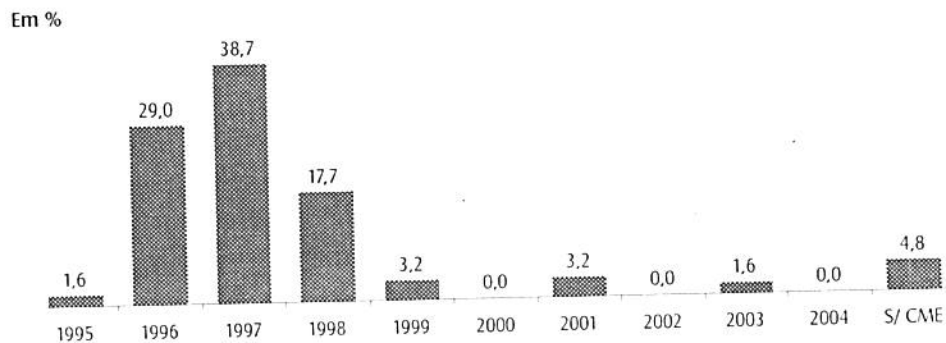
Essa rápida expansão, porém, não necessariamente indica que tais comissões tenham condições de se constituir em fóruns representativos da sociedade pela qual respondem, com capacidade para executar plenamente suas atribuições.

GRÁFICO 2 Distribuição das Comissões Estaduais de Emprego, segundo ano de reconhecimento
Brasil – 1995-1997



Fonte: Secretaria Executiva do Codefat.

GRÁFICO 3 Distribuição das Comissões Estaduais de Emprego homologadas em municípios¹ de 300 mil habitantes ou mais, segundo ano de homologação
Brasil – 1995-2004



Fonte: Secretaria Executiva do Codefat.

(1) % do total de 62 municípios com mais de 300 mil habitantes. Ressalte-se que para 4 dos 66 municípios, a Secretaria Executiva do Codefat não dispunha de informações sobre o ano de homologação da CME, em fevereiro de 2005.

Poucas comissões têm um papel ativo na construção de propostas que atendam às necessidades do mercado de trabalho local e muitas vezes funcionam como canal de reivindicações de ações no campo da qualificação profissional que não estão sintonizadas com a realidade do mercado de trabalho. Na prática, o papel dessas comissões, seja no caso da destinação de recursos para formação profissional, seja no caso da priorização dos programas de geração de

emprego e renda, tem sido muitas vezes simplesmente homologatório (LIMA; ARAÚJO 2001).

Tal fato se deve à falta de clareza nas atribuições das várias instâncias responsáveis pela formulação, implementação, gestão e operacionalização das políticas de mercado de trabalho. A isso se soma a pouca qualificação dos gestores/representantes das comissões. Por outro lado, as prefeituras, sobretudo das regiões metropolitanas, onde é grande o desemprego, implementam políticas de mercado de trabalho próprias, não sintonizadas com as atividades desenvolvidas nas esferas estadual e nacional, criando superposição de ações (CARTA DO RECIFE, 2003).

Num primeiro momento, a implementação de políticas de mercado de trabalho pelos municípios significa uma ampliação da fragmentação dessas políticas, levando a uma baixa eficiência dos recursos empregados, tanto humanos como financeiros. Nos marcos de um verdadeiro sistema público de emprego, essa descentralização de ações pode aumentar o alcance e a efetividade das políticas, desde que se consiga ter uma coordenação dessas ações visando tirar o máximo proveito em direção aos objetivos gerais de melhor organizar o mercado de trabalho. A Resolução Codefat nº 333, de 2003, transformou essa realidade em política ao prever recursos para os Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs) municipais ou intermunicipais, no âmbito do novo Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ).

Fortalecer o papel das comissões parece ser fundamental e para isso é preciso dar-lhes os instrumentos necessários para que cumpram bem suas tarefas, sejam elas de proposição de políticas, de acompanhamento e fiscalização ou de contribuição para a construção de um projeto de desenvolvimento local e/ou regional. A plena constituição do sistema público de emprego torna-se fundamental para se atingir esse objetivo, da mesma forma que o desempenho do sistema será tanto melhor quanto mais atuantes forem as comissões.

A fim de completar esse quadro, para que os resultados dos programas de transferência de renda condicionada, reunidos no programa Bolsa Família, mudem a realidade dos beneficiários ao fim do período de atendimento do programa, eles necessitam criar portas de saída. Ou seja, é fundamental que os indivíduos e/ou as famílias beneficiadas tenham condições de se manter por si mesmos sem a transferência de renda. Para que isso ocorra, eles precisam inserir-se numa atividade produtiva que lhes permita auferir uma renda suficiente para manter uma vida digna.

É o caso de se perguntar sobre o papel do futuro Sistema Público de Emprego diante desse desafio. Enquanto, porém, não estiverem definidas as

linhas gerais de integração dos programas e os públicos prioritários da sua “clitela tradicional”, a existência de um novo contingente adicional de beneficiários provenientes de uma política de combate à pobreza acabaria por congestionar o espaço de execução de políticas, acarretando uma disputa perversa entre os vários públicos participantes.

3 A importância estratégica do Fundo de Amparo ao Trabalhador

A criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990 foi um passo fundamental para a estruturação das políticas de mercado de trabalho e de um sistema público de emprego. A lei que o instituiu (Lei nº 7.998/90) definiu também que sua gestão é de responsabilidade do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), cuja composição é tripartite e paritária. Assim, as decisões a respeito da utilização dos recursos do fundo passaram a contar com a participação dos representantes dos trabalhadores e dos empresários.

A importância do FAT para a estruturação das políticas de mercado de trabalho deve-se ao fato de que a mesma lei que instituiu o FAT como a principal fonte de financiamento do seguro-desemprego também alterou as atribuições desse benefício. A partir de então, o seguro-desemprego não se limitaria mais ao fornecimento temporário de um valor monetário ao trabalhador desempregado. Passava a ter a finalidade de auxiliá-lo na busca de um novo emprego e para isso poderia promover ações para sua reciclagem profissional. Portanto, a nova lei ampliava o escopo do seguro-desemprego para além da assistência financeira. Previa, agora, os serviços de intermediação financeira e de qualificação profissional.

Em 1994, a Lei 8.900 facilitou o acesso ao benefício do seguro-desemprego e também possibilitou que os recursos do FAT pudessem financiar as atividades de qualificação profissional de outros trabalhadores que estivessem em busca de emprego e não fossem beneficiários do seguro-desemprego, como previa a Lei nº 7.998/90. Essa mudança abriu caminho para que em 1995 fosse implementado o Planfor, depois substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em 2003.

Outra medida que teve impacto sobre as políticas de mercado de trabalho foi a possibilidade das disponibilidades financeiras do FAT, isto é, o montante de recursos que excedem aqueles necessários ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial (Lei 8.352/91), além de os recursos alocados no BNDES para investimento em atividades de desenvolvimento econômico serem aplicados em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras pú-

blicas federais para o financiamento de ações que gerassem emprego e renda. Com isso se abria caminho para a implementação de programas destinados à geração de emprego e renda como, por exemplo, o Proger. A responsabilidade pela definição de quais seriam as novas aplicações dos recursos do FAT e a escolha de outros agentes financeiros capazes de operacionalizar os empréstimos com os recursos do fundo passou a ser do Codefat, o que ampliou suas atribuições.

Além do direcionamento dos recursos para o financiamento de programas de geração de emprego e renda, também foram dirigidos recursos do FAT para o microcrédito. Primeiramente, em 1996, destinaram-se recursos para o BNDES, ao Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), com o objetivo de formar uma rede de instituições privadas para financiar pequenos empreendimentos. Em 2002, criou-se o FAT Empreendedor Popular, visando expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos, inclusive operações de capital de giro. Em 2004, instituiu-se o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), com a proposta de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.

As receitas que compõem o patrimônio do FAT são originárias basicamente de três fontes: i) PIS-Pasep e cota-parte da contribuição sindical; ii) receitas financeiras; e iii) outras receitas. A primeira fonte, historicamente responsável pela maior parte dos recursos, vem perdendo importância em termos relativos no período recente. O segundo grupo representa os recursos advindos com a remuneração (correção monetária + juros) sobre os depósitos especiais, sobre os repasses constitucionais ao BNDES (40%), dos recursos aplicados no BB Extramercado e dos recursos não desembolsados pelas instituições financeiras. As outras receitas têm pequena participação no total e referem-se à restituição de benefícios não desembolsados, restituição de convênios, multas e juros devidos ao FAT, devolução de recursos de exercícios anteriores e multas judiciais.

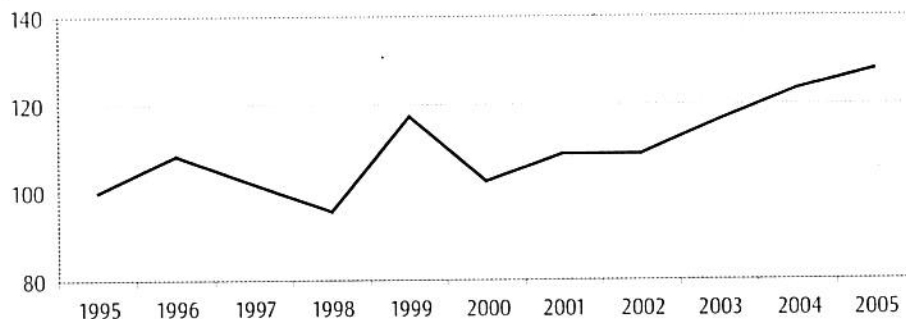
O montante de recursos arrecadados por meio do PIS-Pasep tem sido significativo ao longo dos últimos dez anos, variando entre R\$ 16 e R\$ 20 bilhões (em valores de dez./2004). Entre 1995 e 2000 verifica-se que a arrecadação apresenta grande oscilação, com crescimentos e quedas importantes. Já no período de 2000 a 2005, observa-se um aumento contínuo, mais acentuado após 2002, decorrente de uma pequena melhora no quadro econômico, mas especialmente às mudanças ocorridas na alíquota do PIS e na ampliação de sua base de incidência.

Entretanto, esses recursos não são aplicados na sua totalidade em políticas de mercado de trabalho. O montante que vai para as políticas situa-se abaixo

de 50%. No período de 1995, o total da receita do PIS-Pasep desvinculada e redirecionada para o ajuste fiscal situou-se em torno de 25%, chegando a 36,5% em 1999, para nos anos seguintes estabilizar-se em 20%. Ademais, cerca de um terço dos recursos é dirigido ao BNDES para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

GRÁFICO 4 Evolução da arrecadação do PIS-PASEP
Brasil - 1995-2005

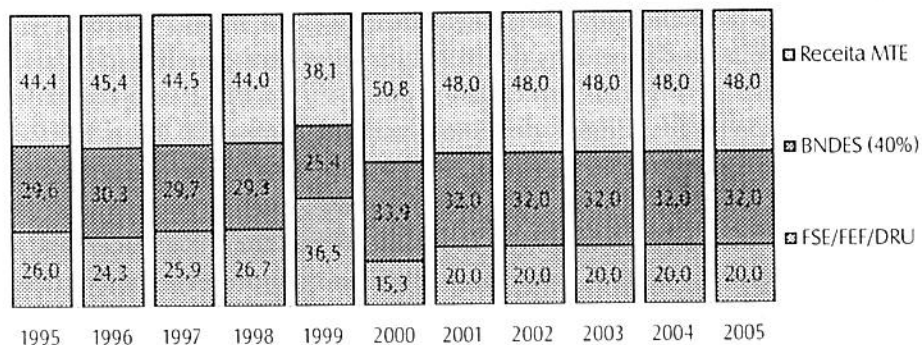
Base: 1995 = 100



Fonte: MTE/CGFAT.

GRÁFICO 5 Distribuição da arrecadação do PIS-PASEP
Brasil - 1995-2005

Fm %



Fonte: MTE/CGFAT.

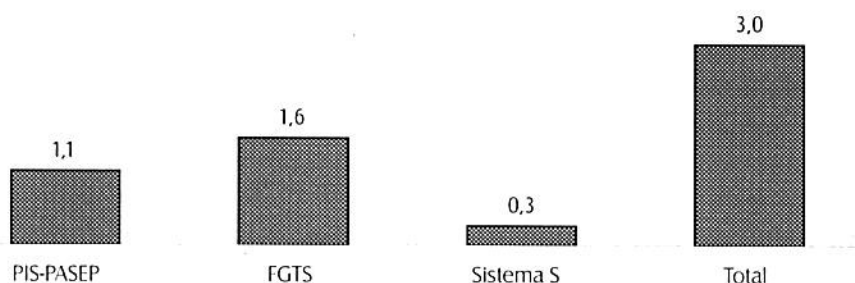
A desvinculação da receita por meio da DRU e a obrigatoriedade constitucional de ser alocado 40% da receita no BNDES para os programas de desenvolvimento econômico criam limitações à expansão das políticas financiadas pelo FAT. Devem ser acrescentados a isso os efeitos do baixo crescimento econômico associado à elevação da informalidade e do desemprego que refletem de dupla maneira: por um lado fazem aumentar o público participante dessas políticas de maneira exponencial; de outro, o menor dinamismo da economia reduz, ou faz crescer mais lentamente, a arrecadação do PIS-Pasep. No conjunto esse dois fenômenos diminuem a margem de manobra para ampliação das políticas, quando não ameaçam sua manutenção.

Hoje o FAT é o principal fundo de financiamento das políticas de mercado de trabalho. No entanto, é preciso considerar também que há os recursos do FGTS e do Sistema S. Essa massa de recursos não é nada desprezível: em 2003 representou 3,0% do PIB. Assim, a discussão sobre o sistema público de emprego não pode deixar de considerar como incorporar o FGTS para fortalecer o mercado de trabalho, especialmente direcionando-o para o financiamento de atividades além daquelas que hoje lhe são atribuídas e contribuem na geração de emprego e renda.

Também é preciso discutir o papel que deve ter o Sistema S no sistema público de emprego, dada sua importância na formação de mão-de-obra qualificada. Ainda que, desde sua criação, a gestão tenha sido feita pelo setor empresarial, atendendo a suas demandas de qualificação, as várias políticas de forma-

GRÁFICO 6 Recursos do FAT, FGTS e Sistema S
Brasil – 2003

Em % do PIB



Fonte: Receita Federal. Elaboração Cesit-IE/Unicamp.

ção e profissionalização sempre deixaram as entidades desse sistema à margem, como se não fossem públicas. No momento em que se busca analisar a melhor maneira de articular e integrar as várias políticas de mercado de trabalho num sistema único, torna-se necessário não esquecer de incluir a integração das entidades do Sistema S que podem dar uma contribuição significativa.

No que se refere ao financiamento das políticas de mercado de trabalho, o Brasil conta com um fundo específico para isso, diferenciando-o em relação à maioria dos países em desenvolvimento. Apesar dessa vantagem, verifica-se que existem limitações à utilização desses recursos, tanto pelo montante que é subtraído para o ajuste fiscal, como pelo baixo ritmo de crescimento econômico que influencia tanto na sua receita como na maior pressão sobre suas despesas. Outra questão está relacionada à possível utilização de receitas financeiras para a efetiva constituição de um sistema público de emprego, deixando para um segundo plano a preocupação com a expansão quantitativa do patrimônio do FAT.

Assim, tanto a ampliação das políticas já existentes como a criação de outras complementares exigem maior injeção de recursos, além de uma discussão sobre como aproveitar as ações financiadas com o FGTS e com os recursos do Sistema S para fortalecer as ações do sistema público de emprego.

4 O Sistema Público de Emprego e as políticas de mercado de trabalho no Brasil

Como visto até aqui, o traço marcante na evolução das políticas de mercado de trabalho no Brasil é sua implementação tardia e fragmentada. Tardia porque essas políticas, nos principais países desenvolvidos, foram adotadas nas primeiras décadas do século XX e se desenvolveram após a Segunda Guerra Mundial, num contexto em que os governos adotavam uma política de pleno emprego. Fragmentada porque suas ações são restritas e desarticuladas umas das outras.

O grande desafio posto é transformar esse conjunto de políticas num sistema público que incorpore a participação dos vários atores da sociedade civil e também dos Estados e municípios, com base em uma estratégia comum, integrada e articulada de intervenção – atribuições bem definidas para os vários agentes – perante os dilemas específicos do mercado de trabalho brasileiro.

Em primeiro lugar, é preciso que as políticas hoje existentes (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, seguro-desemprego e a política de

geração de emprego e renda) e os vários programas a elas associados (Programa Primeiro Emprego, Proger etc.) sejam efetivamente integrados.

Assim, as diretrizes e as ações das várias políticas devem ser capazes de responder aos vários problemas colocados pelo mercado de trabalho e pelas demandas dos trabalhadores e das empresas. Portanto, essas políticas devem ser formuladas e desenhadas para atender aos desafios colocados em cada momento histórico, o que significa capacidade para se atualizar constantemente.

Essa capacidade de adaptação às mudanças depende da existência de um sistema de informação sobre mercado de trabalho que produza um conjunto de dados o mais completo possível sobre a população em idade ativa, bem como sobre os postos de trabalho. Isso implica um conjunto enorme de variáveis que precisam ser analisadas. E para realizar essa análise são necessárias pessoas capacitadas para interpretar essas informações, produzir estudos e documentos que possam subsidiar a atuação dos formuladores e gestores das políticas de mercado de trabalho.

Um sistema de informações não se refere somente à realização de pesquisas, sistematização dos dados e disseminação dessas informações para a sociedade, para os estudiosos e, claro, para os executores de políticas. É uma via de mão dupla. Nesse sentido, os formuladores recebem informações dos analistas de mercado de trabalho e a eles remetem dados sobre os resultados das ações executadas. Esse fluxo de informações gera melhor compreensão da dinâmica do mercado de trabalho, buscando uma sintonia fina que ajude na tomada de decisões e a se fazer rapidamente mudanças nas políticas/programas em resposta às transformações no mercado de trabalho.

Uma questão importante a ser ressaltada é a capacidade de as políticas responderem a problemas específicos de determinada região ou de determinado grupo, mesmo tendo uma diretriz geral que seja aplicada a todo o País e a todos os trabalhadores. O desafio é a política ter um desenho que lhe dê uma flexibilidade tal que ela possa responder a essas exigências sem despender recursos e esforços que reduzam sua eficiência e sua eficácia. Desse modo, por exemplo, o serviço de intermediação deve ter capacidade de detectar um trabalhador com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho e oferecer um atendimento diferenciado para ele. No entanto, essa capacidade não pode vir em detrimento de sua capacidade de atender um trabalhador que não precisa desse atendimento diferenciado.

Outra questão importante é a capacidade de as políticas não só melhorarem seu desempenho, mas atingirem níveis compatíveis com a realidade do mercado de trabalho. Exemplificando, a colocação de mão-de-obra do Sine tem

melhorado seu desempenho nos últimos anos: do total de vagas captadas no conjunto do País, 39% eram preenchidas em 1995, percentual que cresceu para 52% em 2005. Essa melhora, porém, está muito aquém do desempenho que o serviço pode ter. Além disso, deve-se ampliar o número de vagas captadas em empresas – e também a sua qualidade, por meio do acesso a melhores postos de trabalho disponibilizados pelo setor privado –, permitindo assim que se eleve o total de pessoas colocadas pelo serviço público de intermediação em relação ao total de admitidos formais no Brasil, percentual que hoje se situa em torno de 6%.

Por fim, é imprescindível que na avaliação das políticas seja considerado o ambiente mais geral da economia. Não se pode cobrar que as políticas de mercado de trabalho realizem aquilo que não têm capacidade nem competência para fazer. Em outros termos, a efetividade das políticas de mercado de trabalho depende em parte de sua boa execução, em parte da especificidade do mercado de trabalho brasileiro e, em parte, de outras políticas que estão fora do âmbito do mercado de trabalho, especialmente as políticas econômica e de educação.

Em síntese, o Sistema Público de Emprego deve estar capacitado para atender a uma gama variada de objetivos, dando conta das crises conjunturais de desemprego, promovendo uma melhoria da qualificação e da inserção ocupacional da mão-de-obra, junto com uma maior estruturação do mercado de trabalho. Esses múltiplos desafios tornam-se ainda mais complexos quando se enfrenta uma realidade peculiar como a brasileira, que combina desemprego generalizado com informalidade exacerbada.

A resposta depende de um conjunto de fatores que estão inter-relacionados. Daí a necessidade de se definir uma política nacional de emprego, que tenha uma política econômica comprometida com metas de elevação expressiva do ritmo de geração de empregos. Além disso, é preciso discutir, no âmbito da administração geral do trabalho, um novo marco de relações de trabalho baseadas na adoção do contrato coletivo para um número extenso de categorias, mantendo-se os direitos trabalhistas constitucionais.

Em suma, as políticas públicas de mercado de trabalho têm um papel importante para a organização e o funcionamento do mercado de trabalho. Apesar da implementação fragmentada ao longo do tempo, elas se constituem em políticas básicas de um sistema público de emprego. A consolidação do Sistema Público de Emprego passa pelo aprimoramento e pela articulação dessas políticas, dependendo da criação de uma nova matriz institucional que defina claramente a distribuição de funções entre as várias agências, os níveis de governo e a sociedade civil.

Referências bibliográficas

- AMADEO, E.; CAMARGO, J.M. *Institutions and the Labour Market in Brazil*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, mar. 1994. (Texto para Discussão, n. 315).
- AZEREDO, B. Políticas públicas de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, M.A. de. (Org.). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998a.
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998b.
- AZEREDO, B.; RAMOS, C.A. *Políticas públicas de emprego: experiências e desafios*. Brasília: Ipea, nov. 1995.
- BALTAR, P. de A.; PRONI, M.W. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade de mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A. et al. *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta, 1996.
- BANCO MUNDIAL. *Developing Effective Employment Services*. Washington, 1993. (World Bank Discussion Papers, n. 208).
- BARBOSA, A. de F.; MORETTO, A. *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: Abet, 1998.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. In: CONGRESSO NACIONAL: SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 2., 2005. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. *Política nacional de formação de mão-de-obra*. Brasília: 1982. 23 p. (Coleção 1 Formação de Mão-de-Obra).
- CACCIAMALI, M.C. et al. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M.A. de. (Org.). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- CACCIAMALI, M.C. *Informalização recente do mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: IPE-USP, 1989. Mimeografado.
- CAMPINO, A.C.C.; CACCIAMALI, M.C.; NOGAMI, O. *Recursos e desempenho dos programas de formação de mão-de-obra*. São Paulo: Nobel/Ministério do Trabalho, 1985. (Coleção Estudos Econômicos e Sociais).

CARTA DO RECIFE. *Seminário Nacional de Políticas Públicas do Trabalho e Educação*. Recife, maio 2003.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHAHAD, J.P.Z. Um novo desenho do Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego. In: CHAHAD, J.P.Z.; FERNANDES, R. (Org.). *O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios*. São Paulo: FEA/USP, 2002.

CODEFAT. *Informações financeiras do FAT*. Brasília: Secretaria Executiva, dez. 2003.

_____. *Resolução n. 333*. Brasília, DF, 10 jul. 2003.

_____. *Resolução n. 252*. Brasília, DF, 4 out. 2000.

DEDECCA, C.S. Sistema público de emprego no Brasil. In: CONGRESSO NACIONAL: SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, 1., 1-3 dez. 2004, Brasília. Brasília: 2004.

_____. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, M.A. de. (Org.). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

DES/MTE. *Relatório de atividades*. Brasília: 2003.

_____. *Relatório gerencial do FAT*. Brasília: 2001.

DESEP/CUT. *Revista Emprego e Renda*, São Paulo, n. 3, maio 2000.

FERRANTE, V.L.B. *FGTS: ideologia e repressão*. São Paulo: Ática, 1978. (Ensaio 44).

FRANCO, L.A.C.; SAUERBRONN, S. *Breve histórico da formação profissional no Brasil*. São Paulo: Cenafor, 1984.

LIMA, R.A. de.; ARAÚJO, T. P. de. Avanços e impasses da política pública de emprego no Brasil: discussão com foco no Proger e no Planfor. In: _____. (Org.). *Ensaio sobre mercado de trabalho e política de emprego*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2001.

MORETTO, A.J. *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2001.

NABUCO, M.R.; CASTRO, G.R. de.; DUTRA, R.R. *Experiências locais de geração de emprego e renda no Brasil: a experiência do Estado de Minas Gerais*. [S.l.]: 2001. Mimeografado.

_____. *Uma proposta metodológica para a avaliação das Comissões Municipais de Emprego*. [S.l.]: 2000. Mimeografado.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.

RAMOS, C.A. *Sistemas Públicos de Emprego: a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha)*. Brasília, Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 511).

SABÓIA, J.L.M. Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980-1983. *Revista de Economia política*, São Paulo, Brasiliense, v. 6, n. 3, p. 82-106, jul./set. 1986.

SPPE/MTE. *Construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda Integrado e Participativo*. Texto consolidado com as Resoluções do II Congresso Nacional. Guarulhos, set. 2005.

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL: ALGUMAS IDÉIAS PARA REFLEXÃO

Amilton Moretto¹

Alexandre de Freitas Barbosa²

Ao longo dos anos 1990, à medida que o desemprego aumentava, ampliava-se o debate sobre suas causas e sobre as medidas necessárias para seu enfrentamento. De forma bastante resumida podemos dizer que havia três diagnósticos. O primeiro, de viés liberal, via o desemprego como resultado da rigidez do mercado de trabalho, fruto de uma legislação trabalhista que impedia o ajuste entre oferta e demanda por trabalho e custo do trabalho. Uma segunda explicação advinha de uma visão que enfatizava a tecnologia, na qual o desemprego era fruto da modernização e da atualização das indústrias às novas tecnologias microeletrônicas e de informação, que exigia um trabalhador mais qualificado e flexível às novas formas de produção. E um terceiro diagnóstico, mais crítico, via na direção da política econômica adotada o resultado do baixo dinamismo da economia, incapaz de gerar os postos de trabalho suficientes para incorporar os trabalhadores que tinham perdido seus empregos e aqueles novos que entravam no mercado a cada ano.

Os dois primeiros diagnósticos, que delimitavam o problema do desemprego como resultado exclusivo da dinâmica do mercado de trabalho e, não casualmente, mais próximo aos governos da época, sobressaíram-se e deram o tom das ações tomadas nas políticas públicas. Ainda que não se tenha feito uma grande reforma trabalhista que reduzisse os direitos da CLT e as conquistas da Constituição de 1988, uma série de medidas administrativas pontuais foi tomada no âmbito do governo federal, que possibilitou uma maior flexibilidade no uso da força de trabalho.

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.
2. Pesquisador Convênio MTE/Unicamp-IE-CESIT.

Por outro lado, no que se refere às políticas de mercado de trabalho, a ênfase foi implementar políticas e programas que possibilitassem amenizar os problemas do desemprego resultante da transição de uma economia fechada, com elevada proteção, para uma economia aberta e mais competitiva. Portanto, o desemprego era visto como passageiro até que a economia se ajustasse ao novo modelo. Assim, a medida que teve maior ênfase na segunda metade dos anos 1990 foi a qualificação profissional, institucionalizada por meio do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor). Essa foi a medida de maior destaque, mas não a única. Outras políticas foram implementadas ou ampliadas em conformidade com o diagnóstico de que as mudanças no modelo econômico “desqualificavam” os trabalhadores e, como consequência, aqueles que perdiam o emprego não conseguiam retornar para a mesma ocupação. Assim, era preciso dar a eles condições para que tivessem meios de se qualificar e conquistar um novo posto de trabalho, fosse na mesma ocupação ou em outra.

Ao findar a década de 1990 e na entrada do novo milênio, apesar do esforço na ampliação do número de trabalhadores beneficiados pelas políticas de mercado de trabalho, o desemprego continuava elevado e começou-se a questionar essas medidas. A crítica não era sobre sua necessidade ou não, mas sobre seu desenho e sua capacidade de responder ao desemprego. Os trabalhadores e seus representantes começaram a perceber que o modelo econômico adotado era perverso para o trabalho e, portanto, mudanças eram essenciais para que a economia voltasse a crescer e a gerar os postos de trabalho necessários. Por outro lado, constatou-se que as políticas implementadas ao longo das décadas anteriores eram importantes e deveriam ser mantidas e, mais do que isso, ser aprimoradas. Em outras palavras, elas precisariam funcionar de forma sistêmica. Daí que, cada vez mais, se começou a discutir a conveniência de constituir um verdadeiro Sistema Público de Emprego, que incorporasse esse conjunto de políticas de mercado de trabalho.

O resultado desse debate foi a realização de dois congressos nacionais e vários regionais, com a participação de trabalhadores, empresários, representantes dos diversos níveis de governo e também das entidades públicas e privadas ligadas às políticas públicas de emprego. Desse amplo debate, no II Congresso Nacional decidiu-se quais seriam as diretrizes gerais para a constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tendo o Codefat, em dezembro de 2005, tomado a primeira iniciativa (Resolução nº 466) para implementar as decisões do II Congresso.

Neste texto, nosso objetivo é apresentar brevemente essas diretrizes e os desdobramentos que decorrem do II Congresso para a constituição do Sistema

Público de Emprego, Trabalho e Renda, bem como colocar algumas questões que nos parecem importantes de ser debatidas, pois implicam o desenho de sistema que atenda às necessidades do mercado de trabalho brasileiro³.

Dessa forma discutimos, primeiramente, alguns conceitos sobre a concepção de sistema público, questões como integração e articulação de políticas de mercado de trabalho para então mostrarmos as questões relativas ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Num segundo momento apresentamos o diagnóstico que possibilitou chegar aos pressupostos e às diretrizes para construção do sistema, expostos na seção seguinte. Por fim, colocamos para reflexão algumas questões que deverão ser respondidas, pois envolvem o tipo de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda que a sociedade brasileira vai construir.

1 A concepção de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

Após um processo de cerca de nove meses de discussão, o II Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda chegou à conclusão de que o sistema precisaria ir mais além de suas funções tradicionais, se fosse seu propósito responder às especificidades da organização do trabalho presente no País. Nas resoluções finais do II Congresso (§17) explicita-se a concepção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que

[...] consiste na articulação e integração de um conjunto de políticas de proteção e inclusão sociais às políticas de geração de emprego, trabalho e renda de abrangência nacional e regional, fundamentada nas seguintes funções: seguro-desemprego, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho, inserção da juventude e de grupos vulneráveis e geração de trabalho e renda via o fomento às atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas (CONGRESSO NACIONAL, 2005, p.312).

Podemos observar que essa concepção é bastante abrangente e amplia o papel tradicionalmente desempenhado pelo sistema público de emprego. O novo sistema deverá permitir que as políticas de mercado de trabalho nele contidas sejam capazes de apoiar aquelas ações orientadas para a proteção e a inclusão

3. A fonte para estruturação e organização deste texto são as resoluções do II Congresso Nacional sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, bem como a matriz institucional para sua construção, que podem ser consultadas em Congresso Nacional (2005).

social implementadas por meio das políticas sociais. Nessa perspectiva, estende-se o papel a ser desempenhado pelo próprio Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), assim como pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e pelo Fórum Nacional das Secretarias do Trabalho (Fonset), que deverão ser capazes de unir esforços para intensificar as atribuições dos vários instrumentos das políticas de mercado de trabalho no fortalecimento do sistema de proteção social existente no País.

Com base na concepção colocada acima, torna-se necessário precisarmos alguns conceitos para melhor compreender o objetivo a ser alcançado. Primeiramente, o que vem a ser sistema público? Se buscarmos o significado dessas duas palavras no dicionário encontraremos, para sistema: *conjunto de partes coordenadas entre si; combinação de partes de modo que concorram para um certo resultado; conjunto de leis ou princípios que regulam certa ordem de fenômenos*. E para público, a seguinte definição: *que pertence a um povo; que serve para uso de todos*.

Assim, no nosso caso, podemos compreender **sistema público** como sendo aquele conjunto de políticas coordenadas entre si e reguladas por uma legislação que reflete os princípios e os objetivos para os quais elas foram criadas, devendo servir ao conjunto da sociedade. Na concepção definida pelo II Congresso esse conceito está expresso na “articulação e integração das políticas” e na explicitação das funções que o sistema deverá exercer no mercado de trabalho.

A definição refere-se à articulação e integração das políticas. Ou seja, para termos o sistema é preciso que as políticas sejam integradas e articuladas. Mas qual o significado desses termos? O sentido de integração é o de complementaridade. As políticas devem ser complementares entre si a fim de atender às demandas colocadas pelos trabalhadores e pelos empregadores. Em outras palavras, o sistema deve possuir um conjunto de políticas que sejam capazes, em conjunto, de responder aos problemas colocados para a organização e o funcionamento do mercado de trabalho. Cada política tem metas específicas, porém o resultado da ação conjunta das várias políticas é um objetivo comum quando elas estão integradas.

Por outro lado, a articulação diz respeito à comunicação entre as várias políticas de um sistema. Para que elas se comuniquem é necessário que estejam ligadas entre si, isto é, canais de comunicação são essenciais para que as informações circulem de uma para outra. Isso significa que o desempenho de uma dada política pode ser melhorado com as informações que ela recebe das outras políticas afins. Isso se traduz tanto no compartilhamento de um banco de informações único como em procedimentos administrativos.

Desse modo, com base na existência de políticas de mercado de trabalho integradas e articuladas entre si sob uma coordenação única será possível consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda brasileiro. Além do desenho coerente de cada política isoladamente, é necessária a formalização institucional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, definindo as atribuições e competência dos vários atores integrantes, a forma de relacionamento, enfim, regulamentando todas as ações a serem desenvolvidas no âmbito do sistema.

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda terá como objetivo o favorecimento da inserção dos trabalhadores na atividade produtiva tanto na recolocação desses trabalhadores, como na sua qualificação social e profissional. Mesmo sendo público e de acesso universal, o sistema deverá ser capaz de dar atendimento diferenciado aos segmentos da população mais vulneráveis no mercado de trabalho, a fim de que todos tenham um atendimento equânime, isto é, de acordo com as suas necessidades. Ademais, o sistema deverá ter capacidade de estimular mecanismos alternativos de geração de ocupação.

Por outro lado, ao se reconhecer que a geração de empregos é resultado do dinamismo econômico delimita o espaço de atuação do próprio Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e explicita-se que atingir um mercado de trabalho estruturado, capaz de reduzir as desigualdades sociais, é um resultado que extrapola a ação do sistema. Em outros termos, um país mais justo, com melhor distribuição da renda e da riqueza depende de um conjunto de políticas, econômica, sociais, de desenvolvimento tecnológico, entre outras, além das políticas de mercado de trabalho. Portanto, o próprio resultado das ações do sistema sofre a influência das outras políticas do Estado que estão fora do âmbito do mercado de trabalho.

2 O diagnóstico

Para a concretização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, as resoluções do II Congresso apontam para a necessidade de serem superados alguns problemas como a falta de estruturação e integração das funções do seguro-desemprego, da intermediação de mão-de-obra, da qualificação social e profissional e das informações sobre o mercado de trabalho.

Verificou-se que essas funções deveriam ser amparadas por políticas que visem o crescimento com o pleno emprego e a redução da heterogeneidade do

mercado de trabalho brasileiro. Ademais, o sistema precisará ter por base a participação ativa e permanente dos atores sociais envolvidos e para isso sua gestão deve ser feita por conselhos tripartites e paritários nos vários níveis de organização.

Dadas as características do mercado de trabalho brasileiro e considerando a necessidade de minimizar as conseqüências do desemprego, assinala-se a importância de incorporar novas funções ao sistema que atendam àquele segmento populacional mais vulnerável no mercado de trabalho. Da mesma forma, destaca-se a urgência de fomentar os programas de geração de trabalho e renda por meio de programas de microcrédito orientado e assistido e de formas solidárias de organização produtiva. Nessa mesma direção, aponta-se para o estímulo das ações de apoio às atividades empreendedoras de pequeno porte associadas ao desenvolvimento local.

Considerando as dimensões territoriais do País e as diferenças existentes entre as várias regiões, as resoluções destacam a necessidade de as ações das políticas de mercado de trabalho serem integradas e articuladas em nível nacional com o conjunto das políticas de proteção e inclusão sociais, respeitando-se as especificidades regionais.

Para a consecução do objetivo de construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e levando em conta que a principal fonte de recursos para o financiamento das políticas de mercado de trabalho é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destacou-se a necessidade de se ampliar a autonomia do FAT, especialmente com relação aos recursos desviados para o ajuste fiscal.

3

Pressupostos e diretrizes do SPETR

Como dissemos anteriormente, a consolidação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda implica a formalização institucional. Isso significa um ordenamento legal que explicita como o sistema será estruturado, como será operacionalizado, enfim todas as normas para sua organização e seu funcionamento. Essa formalização, no entanto, apesar das questões técnicas envolvidas, decorre das deliberações tomadas no II Congresso, no qual foram definidos os pressupostos e as diretrizes para a constituição do sistema.

Com base nesses pressupostos e diretrizes estabelecidos no Congresso, construiu-se uma proposta de matriz institucional a qual serviu para subsidiar as decisões do Codefat para instituição do Plano Plurianual Nacional e Estadual do

Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o Convênio Único (Resolução nº 466 de 21/12/2005) com vistas a integrar as funções do sistema.

Diante disso, apresentamos a seguir os pressupostos que orientam a construção da matriz institucional para a constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

- O SPETR será de acesso universal a todos os cidadãos em idade ativa, com ênfase no atendimento aos trabalhadores em situação de maior vulnerabilidade para o trabalho.
- As políticas pertencentes ao sistema são: a intermediação (de emprego e trabalho), a qualificação social e profissional, a certificação profissional, a orientação profissional e o fomento ao desenvolvimento de atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas.
- A elaboração, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas que conformam o SPETR respeitarão o princípio da gestão tripartite.
- O princípio da ação afirmativa, que prevê maior atenção à inserção de trabalhadores com maior nível de vulnerabilidade para o trabalho, deverá ser referência importante em todas as ações do sistema.
- As ações desenvolvidas no âmbito do SPETR deverão integrar as várias políticas dirigidas ao trabalho, precisando o papel dos atores no mesmo espaço territorial a fim de evitar a superposição de seus diversos instrumentos.
- O SPETR deverá assegurar padrão de atendimento e organização de funções em todo o território nacional.
- O arranjo institucional do SPETR deverá considerar as condições e especificidades locais e regionais.
- Deverá ser assegurado, em lei, o fluxo contínuo de recursos não sujeitos a contingenciamento, com o propósito de assegurar o planejamento e a continuidade das ações, bem como seu monitoramento e sua avaliação sistemática.
- O SPETR procurará estabelecer articulações com as políticas de desenvolvimento e sociais, especialmente aquelas voltadas para a elevação do nível de escolaridade e o combate à pobreza.
- O SPETR estimulará a articulação das ações das instituições do Sistema S com suas políticas, como buscará articulações com a educação geral e profissional no MEC.

- O sistema estabelecerá diretrizes e iniciativas para a integração progressiva da estrutura física do Sistema Nacional de Emprego com suas estruturas nos diversos níveis de gestão.

Resumidamente, os pressupostos enfatizam a ampliação do sistema para além das políticas tradicionais, incorporando as ações voltadas para a geração de emprego e renda; reforçam o sentido democrático de acesso ao sistema bem como a participação paritária e tripartite na sua administração; destacam a necessidade da integração e articulação entre as políticas de mercado de trabalho, mas também com as demais políticas públicas, em especial aquelas voltadas para a educação; ressaltam a importância de serem assegurados os recursos necessários para o cumprimento dos objetivos e de serem respeitadas as diferenças geográficas para se ter um sistema uniforme e equânime.

Com esses pressupostos foram definidas as diretrizes que deverão orientar a implementação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Essas diretrizes que esboçam o arranjo institucional do SPETR foram divididas em cinco grupos: i) políticas e programas; ii) distribuição de competências; iii) instrumentos e ações estratégicas; iv) cadastramento e atendimento ao trabalhador no Centros Integrados de Atendimento ao Trabalhador (Ciet); v) convênios e planos. A seguir apresentamos essas diretrizes.

i) Políticas e programas

Em relação às políticas e programas, define-se que caberá ao MTE a responsabilidade de emitir as normas de operacionalização do sistema que orientarão a execução das políticas de mercado de trabalho. Essas políticas deverão prever mecanismos que facilitem o acesso daqueles segmentos com maiores dificuldades em relação ao trabalho, implementando, quando necessário, ações específicas para esses grupos. Desse modo, distinguem-se dois tipos de políticas: as de natureza continuada, cuja execução é permanente ao longo do tempo, e as de natureza específica, que têm o tempo de duração e o objetivo bem delimitado temporalmente e sobre o público e/ou região prioritários para atendimento. No entanto, essas últimas devem estar articuladas com as de natureza continuada.

ii) Distribuição de competências

O bom funcionamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda depende de que suas ações sejam bem coordenadas. A responsabilidade pela coordenação será partilhada pelo MTE e pelo Codefat, que deverão elaborar as normas para a formulação dos planos estaduais anuais de ações e

também aprová-los. As Delegacias Regionais do Trabalho, como representantes locais do MTE, além de compor os Conselhos de Emprego, deverão monitorar, apoiar a supervisão e avaliar as ações públicas de emprego. O Codefat e o MTE, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, serão os responsáveis ainda pelas normas de implementação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Nas unidades da federação, caberá aos Conselhos Estaduais e Municipais de Emprego fixar as diretrizes para a elaboração do plano estadual, definindo as normas complementares para a alocação futura de recursos e contratação dos executores, além de aprovar o Plano Estadual Anual de Ações. Já as Secretarias Estaduais do Trabalho e as Secretarias do Trabalho dos grandes municípios, ou suas equivalentes, têm a incumbência de formular e executar as políticas de mercado de trabalho em conjunto com outros atores locais, de acordo com as normas de operacionalização do sistema e do Plano Estadual Anual de Ações.

Com a preocupação de serem garantidos os recursos necessários para a execução das ações, definiu-se que o Codefat, o Fonset, os grandes municípios e o MTE elaborarão em conjunto uma proposta de lei a ser encaminhada para o Congresso Nacional fixando as características básicas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e estabelecendo um fluxo de recursos contínuo ao longo de todo o ano compatível com as exigências de financiamento das ações planejadas. O objetivo é garantir que os recursos destinados a essas ações não sejam passíveis de contingenciamento.

iii) Instrumentos e ações estratégicas

Para a implementação e execução das políticas de mercado de trabalho a referência deverá ser o Centro Público Integrado de Emprego, Trabalho e Renda (Ciet). Esse será o local privilegiado para a integração das políticas de mercado de trabalho.

Destaca-se, como ação estratégica para o desenvolvimento das políticas de mercado de trabalho, a capacitação dos funcionários envolvidos na gestão e operacionalização das políticas, bem como dos conselheiros das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.

Um instrumento fundamental à consolidação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é a implantação de um Banco de Dados Único com informações que atendam a todas as políticas de mercado de trabalho. Esse banco deverá ficar sob a responsabilidade do MTE e será de acesso às instituições, gestores e executores de políticas.

Além das informações do Banco de Dados Único, os formuladores das políticas e dos programas terão o apoio das informações sobre o mercado de trabalho, por meio de estudos produzidos pelos Observatórios Regionais do Trabalho e de um Observatório Nacional, o que deverá permitir o quadro o mais amplo possível do mercado de trabalho brasileiro em seus vários níveis geográficos. A organização e o funcionamento dos Observatórios Regionais seguirão as diretrizes definidas pelo Observatório Nacional. A direção dos observatórios vai ser de composição tripartite e paritária, e sua função deve ser técnica e de apoio. Será, também, de responsabilidade do Observatório Nacional definir as diretrizes da construção do Banco de Dados Único, que incorporará as informações e os estudos produzidos pelos observatórios regionais e o nacional.

Para avaliação do desempenho do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, deverão ser implementados instrumentos de acompanhamento, controle e avaliação gerencial de forma permanente, em todos os níveis. Ademais, deverão ser realizadas avaliações externas independentes periodicamente.

Como instrumento de disseminação e aprimoramento das práticas de gestão e operacionalização do sistema, prevê-se a institucionalização de conferência nacional a cada dois anos, bem como a realização de conferências estaduais e municipais.

iv) Cadastramento e atendimento do trabalhador no Ciet

Com a implementação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda o cadastramento e o atendimento do trabalhador deverão ser feitos por meio do Ciet, que possibilitará o acesso universal e o acesso aos públicos prioritários: trabalhadores em busca do primeiro emprego; beneficiários do seguro-desemprego; trabalhadores vinculados às atividades autônomas, associativas e/ou cooperativas; trabalhadores oriundos de programas sociais de todos os níveis de governo; e os trabalhadores pertencentes aos grupos vulneráveis ao trabalho.

O funcionamento do Ciet seguirá as diretrizes elaboradas pelo MTE, por meio da SPPE, que deverão ter como referência os Convênios Únicos e os Convênios Específicos aprovados para cada unidade da federação. Todo Ciet será submetido a um Conselho Gestor, de composição tripartite e paritária, que terá a incumbência de assegurar o cumprimento das diretrizes gerais além de acompanhar o desempenho do Ciet, considerando a dinâmica do mercado local de trabalho. Esse Conselho Gestor será de abrangência muni-

cial, intermunicipal ou regional, de acordo com as possibilidades e viabilidade de sua implantação. Nos grandes municípios, a Comissão Municipal de Emprego poderá criar subconselhos para fortalecer suas atividades.

v) *Convênios e planos*

A implementação das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda será feita por meio do Convênio Único e do Convênio Específico, respectivamente para aquelas ações que forem continuadas ao longo do tempo ou as de caráter específico. O Convênio Único deverá definir as políticas de mercado de trabalho que serão executadas, respeitando as normas estabelecidas pelo Codefat e o Plano Estadual Anual de Ação, e será firmado apenas um convênio num determinado espaço territorial. O Convênio Único será celebrado pelo MTE, por meio da SPPE, com Estados, municípios, organizações governamentais e não-governamentais e organizações sindicais. Esse convênio tem o objetivo de atender a demandas exclusivas de determinadas regiões, setores de atividade econômica ou públicos prioritários e serão limitadas no tempo. Para a operacionalização das ações continuadas previstas no Convênio, Estados e municípios também poderão estabelecer parcerias com entidades não-governamentais e sindicais.

As instituições estaduais e municipais que pertencem ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda são responsáveis pela elaboração do Plano Estadual Anual de Ações. Para a formação desse plano, as instituições deverão respeitar as normas e diretrizes nacionais de operação do SPETR aprovadas pelo Codefat e MTE/SPPE, e servirão de base para preparar o Convênio Único para cada unidade da federação. No plano deverão constar a distribuição regional das ações, dos postos de atendimento e a aplicação de recursos do sistema na unidade da federação de acordo com as especificidades do mercado de trabalho local.

O Convênio Específico seguirá o Convênio Único nas suas linhas gerais, mas definirá as atividades a serem realizadas e as entidades envolvidas nessas atividades, possibilitando a implementação de ações delimitadas no tempo, de âmbito setorial, transversal, inter-regional ou emergencial.

Os convênios – Único ou Específico – definirão como será a atuação das entidades parceiras (organizações governamentais, não-governamentais e sindicais), ficando a contratação dos serviços dessas entidades no âmbito local a cargo das secretarias estaduais ou dos grandes municípios. No caso de ações específicas, o MTE poderá celebrar Convênio Específico diretamente com a instituição executora.

4 Questões relevantes para a construção do SPETR

Apresentamos na seqüência algumas questões que nos parecem importantes de ser discutidas a partir da decisão de se viabilizar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Não se pretende oferecer respostas. Nosso esforço é o de apontar problemas e gargalos que podem vir a comprometer o desempenho do sistema, quando ele estiver consolidado.

■ O papel estratégico do SPETR para o Brasil

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda pode cumprir um papel fundamental na organização e no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro. Esse objetivo será alcançado na medida em que as ações do sistema levem em consideração as especificidades regionais do mercado de trabalho brasileiro e, a partir desse atendimento diferenciado, permitam uma maior homogeneização e a redução das desigualdades hoje presentes.

Deve-se, contudo, esclarecer o alcance do sistema. Ele faz parte de um conjunto mais amplo que podemos chamar de administração do trabalho. Nessa esfera se incluem também o sistema de relações do trabalho e a fiscalização do trabalho e da saúde do trabalhador. Além da administração do trabalho, que está no plano do Poder Executivo, devemos considerar a função desempenhada pela Justiça do Trabalho e da Procuradoria do Trabalho. Portanto, o papel do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda na organização e no funcionamento do mercado do trabalho é parte de um todo maior. Assim, o resultado obtido dependerá de uma combinação entre as várias instituições envolvidas com o mercado de trabalho e delas com outras políticas públicas (macroeconômica, sociais etc.).

Da mesma forma que o bom funcionamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda depende da existência de integração e articulação entre as várias políticas de mercado de trabalho, também é necessário que as várias instituições desse mercado estejam integradas e apontem para uma direção comum para sua melhor organização e funcionamento. Caso contrário, por mais bem estruturadas que estejam as políticas de mercado de trabalho e o funcionamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o resultado geral para o mercado pode se mostrar bastante aquém do potencial.

Como exemplo, podemos verificar a tendência de maior flexibilidade nas relações de trabalho. Quanto maior o poder da empresa em decidir as regras de uso da força de trabalho, tanto mais difícil será o objetivo de lograr uma grande homogeneização das normas para os vários mercados de trabalho regionais, o

que traz implicações para a efetividade do sistema em mudar a realidade do mercado de trabalho nacional tornando-o mais equânime.

■ O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o desenvolvimento local e nacional

A questão do desenvolvimento local mostra-se crucial para os resultados do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. As regiões, Estados e municípios organizam-se de forma bastante peculiar.

O funcionamento do mercado de trabalho depende das diretrizes da política econômica, social entre outras, como dito anteriormente. Para que as políticas de mercado de trabalho possam acompanhar o desenvolvimento do mercado e das mudanças que nele ocorrem, para poder atender às demandas de quem está em busca e de quem está oferecendo trabalho, é preciso que o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda tenha capacidade de se antecipar ou responder a essas mudanças. Tanto no plano nacional como nos planos regional e local, isso significa a capacidade de coletar informação, descobrir o seu significado e planejar as ações para responder às mudanças.

Esse planejamento deve estar em consonância com as diretrizes gerais do modelo de desenvolvimento nacional, regional ou local. Portanto, entre outras definições, esse modelo deve explicitar qual será a política de emprego a ser seguida. Se não houver um modelo de desenvolvimento claro, não se poderá ter certeza de qual será a política de emprego que se tem e, com isso, torna-se mais difícil o planejamento das atividades do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Espera-se que as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego tenham a capacidade de estabelecer quais são as prioridades de cada região em termos de políticas de mercado de trabalho. Para tanto, é obrigatório o conhecimento do mercado de trabalho regional ou local e de para onde ele caminha, que depende das informações e estudos que os conselheiros obtêm, bem como do conhecimento do projeto de desenvolvimento que a região ou o local possui. Isso mostra a necessidade de que sejam atores atuantes na definição de projeto de desenvolvimento, para que isso possa se traduzir em decisões de políticas de mercado de trabalho que beneficiem a população regional e local.

■ Emprego urbano x emprego rural

Uma questão importante é como deve ser a relação entre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o emprego rural. É muito fácil imaginar o

sistema atuando no mercado de trabalho urbano. Mas como fazer que as políticas de mercado de trabalho cheguem ao mercado de trabalho rural? Essa não nos parece uma questão trivial. Como seria o Ciet na área rural? Ou teríamos postos “volantes”?

Evidentemente, uma parcela dos trabalhadores rurais como, por exemplo, os cortadores de cana-de-açúcar, pode ser contratada para a safra por meio de um Ciet que se encontre na área urbana de um município cuja atividade rural seja importante. Isso poderia evitar os “atravessadores” de mão-de-obra (ou “gatos”), que normalmente fazem a intermediação entre trabalhadores e plantadores de cana, e melhorar a forma de contratação desse trabalhador.

Em outras atividades e em determinados municípios, porém, a implantação de um Ciet pode ser inviável e bastante custosa. Como fazer nesses casos? Em que casos isso se aplica?

■ Relação intermediação de mão-de-obra pública x privada

Uma questão importante a ser discutida é como se dará a relação entre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e as agências privadas de intermediação de emprego e de trabalho temporário. As normas mais recentes da OIT passaram a aceitar a participação de organizações privadas com fins de lucro na intermediação de mão-de-obra, dentro de uma lógica de mercado, pois elas ampliariam a concorrência e a oferta de serviços aos trabalhadores. Ademais as normas definem que as empresas privadas devem seguir as normas estabelecidas pelo Estado.

No caso brasileiro, convivemos hoje com várias empresas de serviço temporário e de intermediação de mão-de-obra. Enquanto as primeiras geralmente atuam com trabalhadores de baixa qualificação, em especial os trabalhadores braçais, as empresas de intermediação de mão-de-obra concentram-se mais nos segmentos de maior qualificação. A consequência perversa para o Sine, por exemplo, é que a busca desse serviço público recai sobre os trabalhadores de menor qualificação e aqueles com maiores dificuldades de inserção. O sistema público de emprego passa a ser visto como de “segunda classe”, assumindo uma feição pejorativa no conjunto da sociedade.

A consolidação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é um momento importante para mudar essa situação. Na medida em que as várias políticas estejam articuladas, para o trabalhador receber o seguro-desemprego precisará se inscrever no serviço de intermediação e cumprir algumas exigências. É de se esperar que um número maior de trabalhadores, inclusive com maior qualificação, ofereça seu trabalho por meio do sistema público. E esse será um

atrativo de maior número de trabalhadores se o resultado da intermediação pública se mostrar confiável. Para tanto, o sistema deve estar preparado para receber novos inscritos e com um perfil diferenciado.

Outro ponto a ser pensado é se haverá uma regra para o sistema público e outra para as empresas privadas, ou se essas últimas terão de seguir as regras definidas pelo Codefat. Caso as regras sejam as mesmas, como se procederá à questão das informações sobre as vagas colocadas à disposição e sobre os trabalhadores em busca de emprego. As empresas privadas serão obrigadas a colocar suas informações no Banco de Dados Único? Como será feito o pagamento pela colocação realizada pela empresa privada? Questões como essas não são fáceis de ser resolvidas, pois implicam o estabelecimento de parâmetros comuns para o funcionamento de instituições com lógicas de funcionamento diferentes.

Parece inegável a urgência de se proceder a um mapeamento do alcance e da forma de atuação das empresas de intermediação privadas no mercado de trabalho brasileiro, assumindo o Estado um mínimo de capacidade de regulação sobre essas atividades.


■ Informatização do sistema

É impensável também construir um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda sem o uso de um sistema informatizado que faça a ligação entre os vários níveis de gestão e operacionalização. É essa tecnologia de informação que permite agilidade e articulação entre as políticas e maior eficiência de todo o sistema.

Ademais, abre-se assim a possibilidade para ampliar os serviços do sistema, atingindo um público que hoje está fora. Com a informatização, pode-se oferecer um serviço de auto-atendimento, seja através da internet seja por meio de “totens” de auto-atendimento eletrônico, colocados em locais públicos estratégicos ou mesmo nos próprios Ciets.

Isso possibilita que os trabalhadores mais qualificados e com domínio dessas novas tecnologias utilizem o sistema intermediação pública de emprego sem necessidade de ir a um Ciet. Ou, então, utilizar o auto-serviço para “queimar” etapas no atendimento pessoal. Além disso, os trabalhadores podem acessar informações importantes sobre o mercado de trabalho por meio eletrônico.

Portanto, faz-se necessário explorar ao máximo as tecnologias de informação e comunicação. Estrategicamente, o sistema público deve – depois de estruturado e definidas as atribuições dos seus vários atores – saber se aproveitar do sistema digital brasileiro, que permitirá ao trabalhador acessar serviços por meio da televisão.

 Referência bibliográfica

CONGRESSO NACIONAL: Sistema Público de Emprego TR, 2., 2005, São Paulo.
São Paulo; MTE, Codefat, Fonset, 2005.



*Elaboração de projetos e
gestão de políticas*

13. Planejamento estratégico na administração pública
Adauto Bezerra Delgado Filho / Miguel Juan Bacic
14. O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR):
estrutura orgânica, ciclo completo gestão estratégica das ações
e a função dos projetos básicos no processo de planejamento
Luiz Antonio T. Vasconcelos
15. Principais aspectos do processo de elaboração de projetos
básicos para viabilização da execução de ações no interior do
Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR)
Luiz Antonio T. Vasconcelos
16. Estudo de Caso – O Convênio Único firmado entre o MTE e a
Prefeitura do Município de Osasco – SP
Luiz Antonio T. Vasconcelos / Thiago F. F. Ribeiro

Adauto Bezerra Delgado Filho¹
Miguel Juan Bacic²



Parte I - Revisão da literatura: principais processos e conceitos

I Planejamento estratégico em organizações públicas: processo e conceitos

Existem diversos modelos de implementação do planejamento estratégico, tais como os propostos por Certo e Peter (1993), Sink e Tuttle (1993), Hamel e Prahalad (1995), Kaplan e Norton (1997), Costa (2003a). Estes modelos, entre muitos outros, apresentam em comum as seguintes etapas, entendidas como fundamentais:

- estabelecimento da missão e visão;
- análise dos ambientes interno e externo, levando em conta os pontos fortes e fracos e as oportunidades e ameaças do ambiente; e
- elaboração das estratégias por meio do estabelecimento de objetivos e metas.

Estrada (2000) selecionou três modelos concebidos especialmente para organizações públicas e para as sem fins lucrativos. Suas etapas são sintetizadas no Quadro a seguir:

1. Responsável pela auditoria interna da Unicamp.
2. Professor do Instituto de Economia (IE) e Diretor da Escola de Extensão da UNICAMP.

QUADRO 1 Planejamento Estratégico: três modelos e suas etapas

Bryson	Arguin	Cunha
		I – Cultura e poder II – Sistema organizacional
1. Acordo inicial	1. Filosofia e orientação da instituição	1. Visão
2. Atribuições	2. Análise do meio externo	2. Valores
3. Missão e valores	3. Análise do meio interno	3. Missão
4. Avaliação do ambiente	4. Integração do meio externo e do meio interno	4. Grupos de relação
5. Assuntos estratégicos		5. Oportunidades e ameaças
6. Formulação estratégica		6. Pontos fortes e fracos
7. Revisão e adoção do plano		7. Questões estratégicas
8. Visão de sucesso		8. Estratégias
9. Implementação		9. Ações estratégicas
10. Reavaliação do processo		

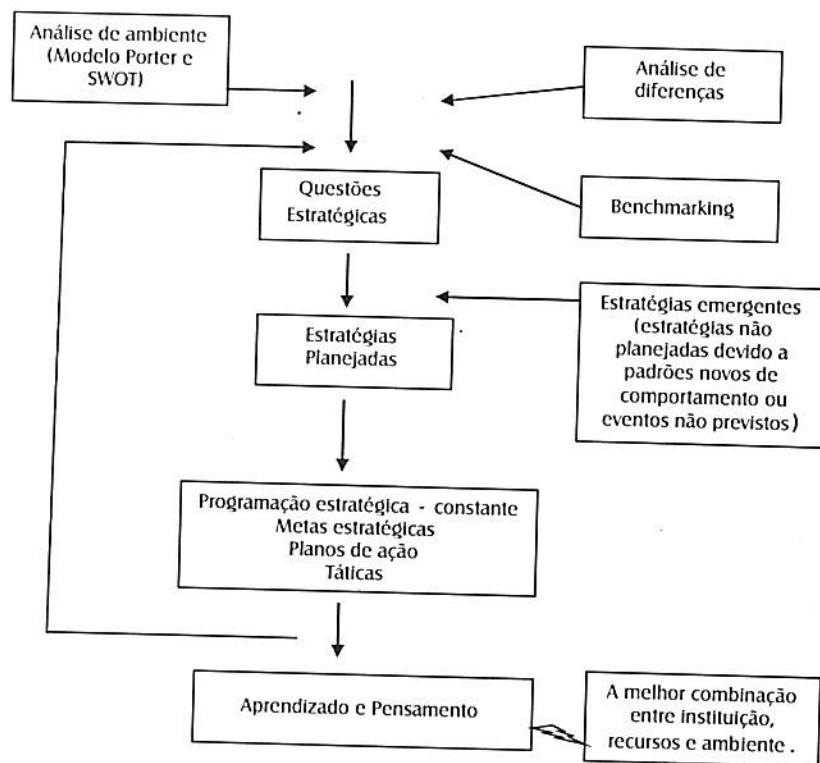
Fonte: Estrada (2000, p. 78).

Embora os modelos acima apresentem os fundamentos mais comumente encontrados na literatura, cabem referências aos modelos de Bryson e Cunha. No modelo de Bryson, os destaques são as etapas de acordo inicial e reavaliação do processo. A etapa de acordo inicial trata de identificar as pessoas ou instâncias que deverão participar do processo e com elas desenvolver consensos sobre interesses, responsabilidades e agendas; e reavaliação do processo tem o intuito de fazer com que o planejamento estratégico se torne um processo a ser melhorado continuamente. No modelo de Cunha o destaque é a etapa que antecede o planejamento estratégico propriamente dito, na qual se analisam cultura, poder e sistema organizacional da instituição, para verificar as condições de implantação do planejamento estratégico.

Defendendo o planejamento estratégico como um processo necessário às universidades, organismo parecido com organizações públicas sem fins lucrativos, Lerner (1999) apresenta-o como ilustrado na Figura 1

A seguir será apresentada uma síntese do significado dos principais elementos deste modelo:

FIGURA 1 Modelo do processo de Planejamento Estratégico



Fonte: Adaptado a partir de Lerner (1999).

- **Visão e missão:** a identificação da missão estabelece as razões da existência da organização e a Visão o estado ideal que a organização deseja. O estabelecimento da Visão e da Missão é o primeiro passo de qualquer planejamento estratégico. Ambas são definidas dentro do contexto da filosofia da organização e são utilizadas para o desenvolvimento e avaliação das estratégias (planejadas e emergentes). Nenhum dos próximos passos fará sentido se a organização não está certa sobre seu papel na sociedade e onde quer chegar.
- **Questões estratégicas:** são questões fundamentais que a organização deve tratar para conseguir atender à sua missão e ir em direção ao futuro desejado, sua visão de futuro.

- **Metas estratégicas:** as metas deverão ser específicas, mensuráveis, estabelecidas por consenso, factíveis e fixadas observando-se uma relação tempo/custo aceitável pela equipe e a liderança.
- **Avaliação estratégica:** as avaliações periódicas das estratégias, táticas e programas de ação são essenciais para a verificação do sucesso do processo de planejamento estratégico. A organização deve medir o desempenho atual, comparando com expectativas previamente fixadas e considerar quaisquer mudanças ou eventos que possam provocar impacto na seqüência de ações.
- **Aprendizado estratégico:** considerando os resultados da avaliação estratégica, a organização precisará rever o seu processo de planejamento estratégico, a fim de capacitá-lo a produzir novos e melhores resultados. Esse aprendizado deverá dar conta de identificar as causas das diferenças entre as expectativas e os resultados obtidos, apontando as mudanças que dêem melhor sustentação ao processo.
- **Análise de ambiente:** de um modo geral, a análise de ambiente pode se dar por meio de dois métodos — análise SWOT (Strengths, Weakness Opportunities, Threats) e o modelo de Porter (Porter, 1980) — que, combinados, cuidarão de sintetizar os resultados do estudo do ambiente interno e externo da organização. A análise da situação interna da organização permite diagnosticar suas forças (Strengths) e fraquezas (Weakness). Já a análise do ambiente externo permite a identificação e a análise das ameaças (Threats) e oportunidades (Opportunities). Seguem mais detalhes no tópico abaixo.

■ Análise do ambiente interno (forças e fraquezas)

Esta análise se realiza a partir de um diagnóstico organizacional que considera o conjunto de variáveis internas relevantes para a organização. Para cada variável, são verificados o desempenho e a importância da variável para o contexto estratégico atual. Uma das suas etapas mais complexas consiste na identificação das variáveis que devem ser estudadas. Aqui sugerimos cinco perspectivas, inspiradas na proposta de Kaplan (KAPLAN; NORTON 1997), com alguma adaptação para o segmento das organizações sem fins lucrativos: relações com a **sociedade**, ou como a organização percebe, capta e entende sua ação social; **finanças**, voltada para a avaliação do seu desempenho para captar financiamento e/ou otimizar seus custos; **processos internos** avalia como a organização estuda e melhora seus processos operacionais e de gestão; e, por

fim, **aprendizado e inovação**, que avalia sua infra-estrutura tecnológica e seus esforços de aprendizagem organizacional e de desenvolvimento de pessoas, tudo tendo em vista a melhoria dos processos internos.

■ **Análise do ambiente externo (estudo das ameaças e oportunidades)**

As organizações operam em dois ambientes. O macroambiente é aquele que é comum a todas, independentemente da missão escolhida. É formado por variáveis como demografia, economia, tecnologia, política, legislação, sociedade, cultura e governo. O microambiente, ou ambiente operacional, depende da missão da organização. Assim, uma organização pública tem um microambiente diferente de uma empresa fabricante de eletrodomésticos, porém ambas estão dentro do mesmo macroambiente. No microambiente encontram-se as variáveis específicas do “mercado” ou setor onde a organização opera: cliente, concorrentes, fornecedores, legislação e tecnologia específica do setor, distribuidores, impacto dos produtos ou programas ou projetos substitutos. Também tem importância a análise dos concorrentes potenciais (que ainda não estão no setor mas poderiam potencialmente vir a entrar ou a concorrer à mesma fonte de recursos). As barreiras de entradas dificultam a entrada desses concorrentes.

O Quadro 2 resume as variáveis mais frequentemente analisadas pelas organizações.

A partir da análise do macroambiente e do microambiente é possível detectar as oportunidades e as ameaças.

Oportunidades: área de atração, onde a organização tem melhores chances de aumentar sua efetividade social, para o setor privado obter vantagem competitiva. Isso depende da capacidade de identificar o melhor valor para o cliente, de possuir competências distintas para atuar no “mercado-alvo” (tecnologia, capacidade de produção, de distribuição, imagem, dentre outros) e de manter a efetividade social, ou vantagem competitiva, de forma sustentável ao longo do tempo.

Ameaças: desafios impostos por uma tendência desfavorável ou por um desdobramento do ambiente, capaz de provocar, na ausência de uma ação específica, o enfraquecimento da posição da organização ou do setor de atividade.

Em resumo, a análise SWOT pode ser desenvolvida em quatro passos, descritos a seguir:

- **Passo 1:** analisar o ambiente interno da organização, identificando seus pontos fortes e fracos.
- **Passo 2:** analisar o ambiente externo da organização, identificando suas oportunidades e ameaças.

- **Passo 3:** combinar (1) os pontos fortes com as oportunidades, (2) os pontos fracos com as ameaças, (3) os pontos fortes com as ameaças e (4) os pontos fracos com as oportunidades.
- **Passo 4:** definir objetivos e formular estratégias para as combinações que pareçam ser de grande importância para a organização. A maioria das organizações dá prioridade aos objetivos e estratégias que envolvam a combinação de pontos fortes com oportunidades; em segundo lugar, para as estratégias que envolvam a combinação de pontos fracos e ameaças. A chave de tudo é explorar as oportunidades em que a organização seja forte e defender-se das ameaças, onde a organização possui pontos fracos.

QUADRO 2 Variáveis do ambiente organizacional

Variáveis macroambientais	Variáveis microambientais
demografia	clientes
economia	concorrentes
tecnologia	distribuidores
política	substitutos
legislação	fornecedores
sociedade e cultura	concorrentes potenciais
governo	legislação do setor
	tecnologia específica do setor

Fonte: Adaptado a partir de Porter (1990).

2 Planejamento estratégico: diferenças entre o público e o privado

Os estudos de Matus (*apud* HUERTAS, 1996) e Costa (2003) permitem entender as diferenças entre o planejamento estratégico empresarial e o das organizações públicas sem fins lucrativos. O Quadro 3 destaca as diferenças mais marcantes.

QUADRO 3 Planejamento Estratégico: diferenças entre o mundo dos negócios e das Organizações Públicas sem Fins Lucrativos

Aspectos	Mundo dos negócios	Organizações públicas
Consenso	Diretivo do tipo <i>top-down</i> . A relação patrão/empregado é muito clara e o poder central é bem definido. Estrutura pouco colegiada.	Devido à importância da governança compartilhada no gerenciamento das organizações públicas, o envolvimento dos vários segmentos interessados na organização é vital e a construção de um consenso desde o começo é essencial.
Sistema de valores	Essencialmente voltado aos resultados financeiros.	Investimento a longo prazo na construção social.
Clientes	Aqueles que pagam, ou podem pagar diretamente pelos serviços ou produtos. São facilmente identificáveis, permitindo segmentação e estabelecimento de objetivos e metas.	Organizações públicas possuem clientela difusa que em última instância é a própria sociedade. Como consequência, definir metas e medir a efetividade de forma consistente com a missão da organização é problemático.
Cultura	Cultura de mudança é inerente à necessidade de sobrevivência no mercado.	A demanda pelos serviços públicos é imensamente maior que a oferta e o fator competição não é visto como um risco à sobrevivência. Voltada ao desenvolvimento social, sua natureza favorece a preservação. A despeito de algumas políticas públicas "concorrerem" pelos mesmos e limitados recursos financeiros, esta competição ainda não que tem sido propulsora da cultura de mudança.
Planejamento estratégico como instrumento de integração	O produto final, o plano, é tão ou mais importante que o processo de planejamento. Um plano mediocre coloca em risco a sobrevivência da empresa.	A participação no "pensamento estratégico" é mais importante do que o produto final, o plano. Um plano mediocre, mas bem alinhado, é melhor do que um bom plano sem participação. Um plano estratégico por mais bem concebido que tenha sido, dificilmente logrará êxito se não tiver sido construído com a participação das partes interessadas em seu resultado.
Recompensa	Privilegiam a participação financeira nos resultados, ou nos lucros da empresa, em especial se obtidos como fruto de sua estratégia.	De um modo geral as pessoas não são recompensadas em função do desempenho financeiro. Não é prática da Administração Pública distribuir bônus aos executivos que tenham se destacado no alcance das metas estratégicas.
Comprometimento da Alta administração	O comprometimento é natural pois os ganhos da alta administração geralmente estão atrelados aos resultados; e a permanência nos cargos é função direta do sucesso da empresa.	Os ganhos da alta administração não estão atrelados aos resultados, e a permanência nos cargos, ou "fazer a sucessão", está mais dependente das relações políticas do que dos resultados alcançados.
Acoplamento entre unidades ou órgãos	É essencial à sobrevivência da empresa; por exemplo: se vendas fecha mais contratos do que a produção é capaz de atender, a empresa terá sérios problemas; se Pesquisa e Desenvolvimento não inova, <i>marketing</i> tem dificuldades em atrair a clientela.	A estrutura fortemente departamentalizada favorece a formação de "feudos" dificultando o acoplamento entre unidades e órgãos. Dirigentes selecionados por indicação político-partidária podem dificultar a integração entre as Unidades ou Órgãos. Portanto, o fraco acoplamento deve ser considerado ao se projetar o processo de planejamento estratégico.

Fonte: Elaboração própria



O planejamento estratégico como um processo a ser continuamente melhorado

Collins e Porras reforçam a necessidade de a organização se permitir mudar, ao afirmarem:

Uma empresa visionária preserva e protege cuidadosamente a sua ideologia central, mas todas as manifestações específicas de sua ideologia central têm que estar abertas a mudanças e à evolução. É absolutamente essencial não confundir ideologia central com cultura, estratégia, tática, operações, políticas ou outras práticas não-centrais. Com o tempo, as normas culturais têm que mudar. A estratégia tem que mudar. As linhas de produto têm que mudar. As metas têm que mudar. As competências têm que mudar. As políticas administrativas têm que mudar. A estrutura organizacional tem que mudar. Os sistemas de recompensa têm que mudar. [...] A única coisa que uma empresa não deve mudar com o passar do tempo é sua ideologia central. (COLLINS; PORRAS, 1995, p. 125)

Ao discorrer sobre a implantação do planejamento estratégico, Costa (2003, p. 250) sugere que não se deve ter a pretensão de ter sucesso em tudo que se planejou, seja em relação ao processo seja em relação às estratégias, por meio de um único ciclo. É de se esperar níveis crescentes de aprendizado à medida que, em ciclos sucessivos de melhoria do tipo PDCA³, verifica-se o que poderia ter sido melhor e planeja-se novo ciclo introduzindo-se as mudanças entendidas como necessárias.

Collins e Porras reforçam a conveniência da flexibilidade nos planos organizacionais de longo prazo, portanto abertos ao aprendizado, recomendando que tais planos não sejam exaustivamente detalhados. Ilustram tal recomendação citando Tichy e Sherman, em *Control Your Destiny or Someone Else Will*:

Em vez de dirigir um negócio de acordo com um plano estratégico [...] detalhado, Welch acreditava em definir apenas algumas metas claras e abrangentes. Depois, com objetivos específicos, seus funcionários tinham liberdade para trabalhar qualquer oportunidade que vissem de desenvolver estas metas. [...] Planos detalhados normalmente fracassam, pois as circunstâncias mudam inevitavelmente (COLLINS; PORRAS, 1995, p. 218)

Ao sugerir a compreensão do processo de planejamento estratégico se concretizando em ciclos sucessivos de melhoria, Costa (2003) estimula-nos a buscar o conceito de melhoria contínua proposto por Deming, como apresentado

3. *Plan, do, check, act.*

por Scherkembach (1993, p.48): planejar, executar, estudar e agir corretivamente⁴. Estes quatro estágios se operacionalizam em etapas, cabendo ao “estudar” a etapa responsável por observar o que foi aprendido com os resultados e com o próprio processo de gestão. Invoca-se, assim, o conceito de aprendizado no contexto organizacional. Aprender com o processo demandará que a organização se prepare para isso como uma “organização de aprendizagem”, preconizada por Senge (1998).

Senge (1998, p. 37) define a organização de aprendizagem como um ambiente onde as “pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar os resultados que realmente desejam, onde se estimulam padrões de pensamento novos e abrangentes, a aspiração coletiva ganha liberdade e onde as pessoas aprendem continuamente a aprender juntas”.

Angelim (2003) faz uma revisão da literatura com a intenção de buscar o conceito de aprendizagem organizacional. Nessa revisão, depara-se com dois conceitos: o de aprendizagem organizacional e o de organização de aprendizagem. Angelim leva-nos a entender que a aprendizagem organizacional se detém mais na observação e na análise da natureza e do processo de “aprendizagem e desaprendizagem” dentro das organizações; já a organização de aprendizagem concentra-se no desenvolvimento de modelos normativos e metodológicos para criar a mudança.

Para a finalidade da análise que se procede neste texto, importa o sentido amplo dado por Senge (1998) ao conceito de organização de aprendizagem, que pressupõe a inclusão do conceito de organizações que aprendem, em que a organização se preocupará em criar condições para facilitar o processo de aprendizagem, bem como avaliar sistematicamente o processo em si a fim de melhorá-lo continuamente, facilitando ainda mais as mudanças.

Portanto, a implantação do planejamento estratégico é um processo de aprendizado. A exemplo do que diz Campos (1992), ao se referir à instituição de um programa de qualidade, a implantação do planejamento estratégico não deve ter regras muito rígidas, mas estar adaptada às necessidades, aos usos e costumes da instituição. O planejamento estratégico deve ser visto como o aperfeiçoamento do gerenciamento já existente.

Costa (2003) reforça que as características básicas de uma metodologia de implantação são a evolução, a transformação e o aprofundamento progressivos do uso. Seu posicionamento estimula a inferência de que os detalhes metodológicos

4. PDSA: *Plan, Do, Study, Act*. Em uma tradução livre significa: planejar, fazer, estudar e agir corretivamente de acordo com os aprendizados da fase anterior.

a serem inseridos no processo de planejamento estratégico devem considerar o grau de prontidão — em outras palavras, quanta familiaridade seu pessoal tem com os conceitos do planejamento estratégico e o quanto a organização se sente madura nesse processo. Conforme grau de prontidão, Costa recomenda: “Deve haver flexibilidade nas formas de fazer, mas solidez nos conceitos e princípios”, além de um cronograma de acompanhamento rígido, para evitar que outros interesses do dia-a-dia se sobreponham aos compromissos a assumir.

Kaplan e Norton (1997, p. 262-263), citando Mintzberg e Simons, reforça alguns aspectos inerentes ao aprendizado estratégico. Para a finalidade da abordagem que se procede neste texto, cabe destacar os seguintes:

- As estratégias são incrementais e surgem ao longo do tempo.
- A formulação e a implementação da estratégia se confundem.
- A estratégia é um processo.

Costa (2003) permite entender que o processo de planejamento estratégico deverá prever e experimentar ciclos de aprendizado e melhoria contínuos. Esse entendimento minimizará sensações de frustração diante de objetivos que, mesmo inicialmente entendidos como estratégicos, não venham a sair do papel, ou quando da percepção de que algum aspecto “fundamental” não foi devidamente explorado durante um dado ciclo de gestão.

4 Sugestões ao processo de planejamento na Administração Pública

Matus, em entrevista a Huertas (1996), Lerner (1999), Costa (2003) e Zabotto (2003) apresentam algumas sugestões para aumentar as chances de sucesso do processo de planejamento estratégico. A seguir serão apresentadas as que são comuns entre esses autores:

- **Planejadores como facilitadores:** garantir que os planejadores atuem essencialmente como facilitadores, catalisadores, inquisidores, educadores e sintetizadores, para orientar o processo de planejamento, favorecendo a construção coletiva do plano, evitando “planos de gabinete”.
- **Participação:** as organizações devem encorajar a participação ativa de todas as partes interessadas, envolvendo-as num diálogo constante no processo de planejamento estratégico, para gerar um sentimento de propriedade do processo e dos resultados obtidos.
- **Flexibilidade:** as tarefas estratégicas devem ser interpretadas não como uma hierarquia rígida de seqüência de ações, mas sim como um esquema

conceitual útil para o tratamento das questões essenciais para que as operações institucionais sejam bem sucedidas.

- **Processo de aprendizado:** o planejamento estratégico deve ser encarado como um processo, portanto de evolução contínua, de aprendizado coletivo.
- **Razão do planejamento:** uma das razões mais importantes do planejamento estratégico não é prever o futuro, mas minimizar as incertezas e se preparar para aproveitar o indeterminismo.

Matus, em entrevista a Huertas (1996), e Zabotto (2003) sugerem alguns cuidados especiais na condução do processo de planejamento estratégico:

- **Não usar o planejamento estratégico para justificar decisões da administração central:** decisões antipáticas e já esperadas por alguns segmentos não devem ser “oportunizadas” por intermédio do planejamento estratégico.
- **Não detalhar demasiadamente:** deixar o “como” para outro documento, a fim de não comprometer a objetividade de um documento que se pretende orientador, e não ameaçar a flexibilidade necessária à operacionalização das ações de caráter estratégico.
- **Reforçar que o plano é dinâmico:** o planejamento estratégico não pode “engessar” a instituição; ao contrário, deve prepará-la para responder proativamente à dinâmica do ambiente.
- **Deixar claro que a indeterminação faz parte do cenário:** a análise de cenários não pode ter a pretensão de determinar o futuro. Sempre que possível, deve-se analisar mais de um cenário, prevendo estratégias para cada um deles.
- **Permitir objetivos de baixo investimento:** o caráter estratégico dos objetivos não tem a ver com o valor de investimento que será demandado, mas com a sua importância na realização da visão de futuro. Portanto, objetivos de baixo valor de investimento podem, e devem, ser contemplados.
- **Separar o que é rotina do que é estratégico:** não ceder à tentação de discutir e contemplar aspectos do cotidiano só porque estes incomodam; deve-se resguardar o impacto direto do objetivo na consecução da visão de futuro.
- **Discutir as ações de gestão e infra-estrutura posteriormente:** em regra as questões de administração se relacionam ao “como”, e como tal devem ser contempladas em momento oportuno, posterior ao planejamento.

- **Preferir o facilitador externo:** sempre que possível, utilizar a figura do facilitador externo, que cuidará para que o seminário transcorra conforme o planejado, não deixando o grupo se perder em discussões parciais.

5 Conclusão da primeira parte

A pressão social por uma maior efetividade de suas ações e pela redução de seus custos tem levado as organizações públicas a rever suas estruturas e formas de ação. A assimilação dessas tendências tem exigido dos órgãos públicos um esforço estruturado e sistemático de alinhamento das percepções das necessidades dos diversos segmentos demandantes de seus serviços, políticas e programas, e uma definição institucional das prioridades de investimentos e ações. Para facilitar esse alinhamento e construir coletivamente consensos em torno de prioridades institucionais, a Administração Pública têm buscado lançar mão de práticas de gestão como o planejamento estratégico e a avaliação institucional.

A experiência dos órgãos públicos na adoção da prática do planejamento estratégico tem recomendado observar alguns aspectos que os distinguem das organizações com fins lucrativos, nas quais tal prática é utilizada de forma mais ampla. O comprometimento da alta administração tende a se dar menos por interesses em bonificação financeira pessoal e mais por resultados que dêem visibilidade política, pois os principais cargos são preenchidos por eleição ou indicação político-partidária. Outra distinção diz respeito à qualidade do plano estratégico. Se na empresa privada a qualidade do plano pode colocar em risco a sobrevivência da empresa, na Administração Pública, de um modo geral, a sobrevivência ainda não é uma preocupação presente, permitindo a produção de planos menos sensíveis aos possíveis riscos ou ameaças do ambiente externo. Tal aspecto, se, de um lado, coloca em risco a qualidade do plano, de outro permite à Administração Pública ser mais cuidadosa na obtenção do consenso, donde a afirmação de que para os órgãos da Administração Pública mais vale um plano “mediocre”, mas bem “alinhado”, do que um bom plano que não tenha sido legitimado pelo consenso.

No intuito de consolidar o planejamento estratégico como um processo de aprendizagem organizacional, a próxima parte apresentará a estruturação do processo em ciclos de melhoria contínua.

P

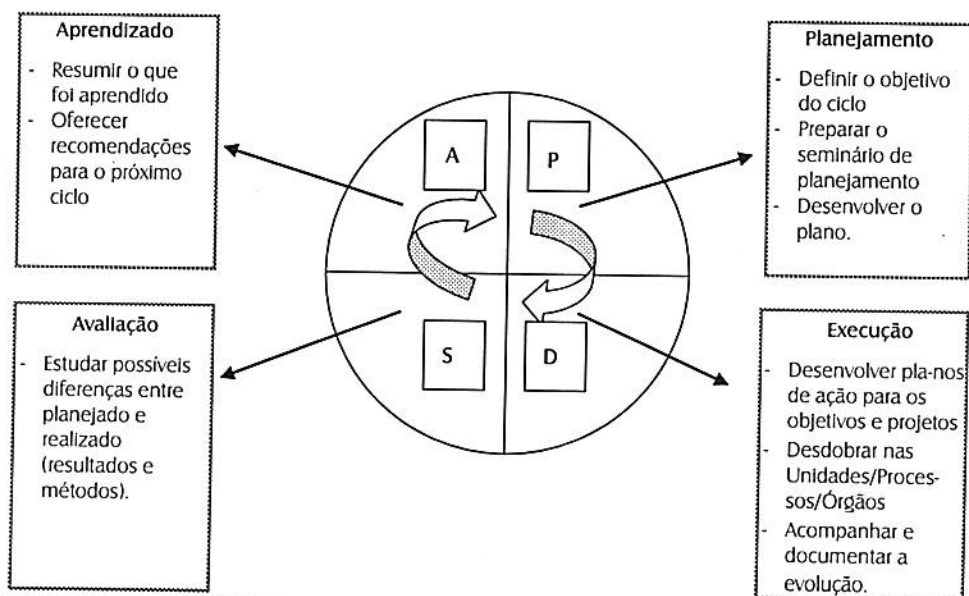
Parte II – Estruturação do processo de planejamento estratégico para a Administração Pública

Com objetivo de propor um modelo de estruturação do processo de planejamento estratégico capaz de orientar novos e melhores ciclos de planejamento, esta parte apresentará o processo em ciclos do tipo PDSA. Cada etapa do processo está apoiada nos conceitos e princípios apresentados na primeira, desdobrando-se em atividades e iniciativas.

1 Planejamento estratégico em ciclos de melhoria contínua

O processo de planejamento estratégico que aqui se propõe será disposto em ciclos de melhoria contínua. Cada ciclo se desdobrará em quatro etapas. Em linhas gerais, o ciclo foi construído tendo em vista as etapas ilustradas na Figura 2, apresentada a seguir.

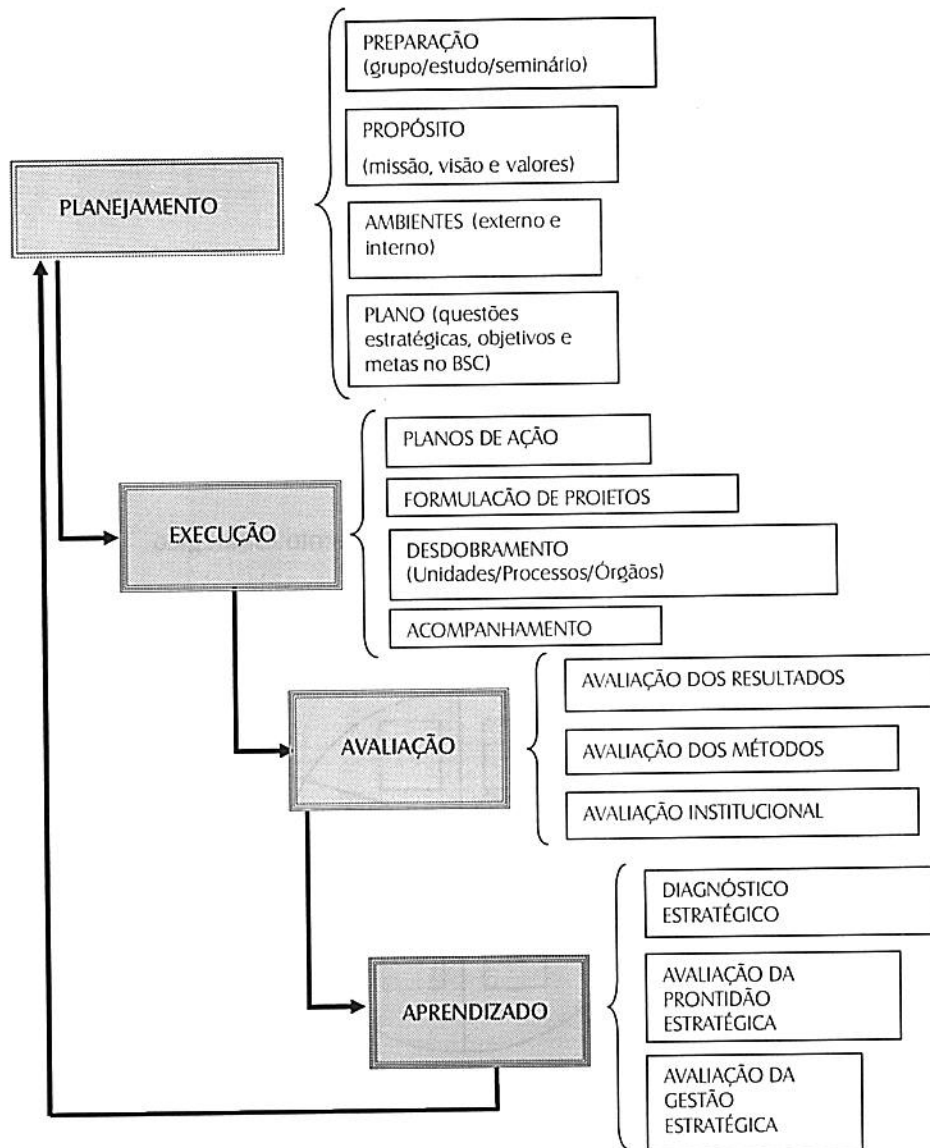
FIGURA 2 Ciclo PDSA e as etapas do Planejamento Estratégico



Fonte: Adaptado a partir de Sherkenbach (1993, p. 47).

As quatro etapas serão apresentadas em forma de fluxo, conforme Figura 3, abaixo.

FIGURA 3 Fluxo geral do processo de Planejamento Estratégico



Fonte: Elaboração própria.

Cabem algumas observações sobre as etapas ilustradas na figura acima:

- a) A menção a projeto na etapa de execução é precisamente o que estamos chamando de projetos executivos ou “básicos” (na linguagem do SPETR). Os projetos básicos, no SPETR, são as referências para a construção dos Planos Plurianuais (estes, na verdade, são consolidações de projetos básicos nas instâncias gestoras territoriais: estados, capitais e grandes municípios).
- b) Olhando para os instrumentos decisórios do SPETR, poderíamos estabelecer a seguinte correlação com o processo ilustrado acima:
 - 1) O planejamento normativo, ou as diretrizes gerais do SPETR é produzido na etapa de planejamento do sistema.
 - 2) Os diagnósticos e a definição das prioridades locais, bem como a elaboração de projetos básicos nas instâncias locais, são desenvolvidos na etapa de execução, se considerarmos a visão do sistema como um todo, tendo como principal referência as diretrizes gerais do SPETER.
 - 3) A elaboração de planos estaduais plurianuais (que contêm as três bases territoriais, mas podem conter várias instâncias gestoras e respectivos planos de trabalho locais e convênios únicos plurianuais) consiste nas consolidações produzidas no âmbito do SPETER como um todo, podendo ser considerada uma atividade inerente à etapa de execução, já que seus detalhamentos dirão de aspectos táticos e, em alguns casos, operacionais.
- c) O processo de gestão dos projetos está implícito nas três etapas, denominadas execução, avaliação e aprendizado, pois cuidará de produzir resultados, avaliar o sucesso de tais resultados, registrando as dificuldades e práticas de sucesso que servirão de aprendizado para orientar novos projetos e novos ciclos de planejamento.

2 Descrição das etapas do processo

2.1 - Planejamento

A etapa de planejamento desenvolve-se a partir das atividades de preparação do processo e da realização do seminário de planejamento estratégico. O produto final desta etapa é o Plano Estratégico. A seguir, uma descrição geral de cada atividade desta etapa.

■ Preparação

A “preparação” cuida de fornecer os elementos necessários à instalação do processo e à realização do seminário de planejamento estratégico. Constitui-se basicamente das seguintes iniciativas:

- Formação do grupo de trabalho responsável pela estruturação e pelo acompanhamento do processo de planejamento estratégico.
- Estudo de conceitos e métodos relacionados a planejamento estratégico, avaliação institucional, critérios de excelência e medição do desempenho global.
- Identificação das pessoas que participarão do processo, tais como dirigentes internos; clientes, fornecedores, governo, parceiros e representantes da comunidade interessada nos serviços do órgão.
- Preparação do seminário de planejamento estratégico, estabelecendo o roteiro, identificando facilitadores, zelando pelo patrocínio, divulgação, sensibilização, envolvimento dos participantes, nivelamento conceitual e documentação do plano e do aprendizado.

O seminário de planejamento estratégico deverá adotar ao menos as seguintes premissas:

- Ambiente propício ao pensar livre e criativo, estimulando pensar o impensável.
- Os que estiverem comprometidos com a implantação dos planos precisam participar desde o começo.
- Estimular o trabalho em equipe sempre que possível.
- O trabalho estratégico deverá se concentrar nos dados realmente relevantes.
- Deve-se atribuir a mesma importância tanto ao processo quanto aos resultados finais.
- As estratégias, metas e planos devem ser facilmente acompanhados e verificados.
- Os prazos e recursos devem ser negociados com quem tem poderes para aprová-los.
- Deve-se olhar primeiro para fora da instituição, para o ambiente externo, seu público-alvo, e depois olhar para dentro, para o ambiente interno.
- Deve-se buscar uma visão compartilhada do futuro, muito mais que uma visão particular ou individual, por mais brilhante que esta possa parecer.

■ O seminário de planejamento estratégico

O seminário de planejamento estratégico⁵ cuida de responder às seguintes perguntas⁶:

- O que queremos ser?
- O que é permitido fazer?
- O que sabemos fazer?
- O que vamos fazer?

Responder a estas perguntas envolve o estabelecimento e/ou a revisão de alguns elementos do planejamento estratégico. Iluminado pela literatura, e para fins deste trabalho, alguns conceitos ganharão contornos ligeiramente diferentes dos apresentados na bibliografia referenciada.

■ Propósito

A resposta à primeira pergunta — “o que queremos ser?” — é dada pela análise do propósito do órgão. O entendimento do propósito materializa-se pela combinação dos seguintes elementos:

- visão: estado futuro desejável, desafiador e possível para a administração do órgão;
- missão: grande ação, que busca atender a uma ou mais necessidades institucionais de caráter duradouro;
- princípios: regras institucionais de conduta que não podem ser violadas;
- valores: regras institucionais de conduta que devem ser praticadas.

■ Ambientes

A resposta à segunda pergunta — “o que é permitido fazer?” — é construída olhando-se para o ambiente externo ao órgão. Este olhar busca identificar no ambiente externo os fatores que limitam ou condicionam suas atividades, e que deverão ser monitorados ao longo de todo o processo. Esses fatores podem estar presentes ou se apresentar como uma possibilidade, podendo ser agrupados como segue:

- riscos: fatores que impactam negativamente a missão ou a visão;
- oportunidades: fatores que impactam positivamente a missão ou a visão.

5. A função cumprida pela ferramenta “seminário” pode equivaler ao esforço para a elaboração das diretrizes gerais ou locais no SPETR.

6. Ver Costa (2003, p. 39).

A resposta à terceira pergunta — “o que sabemos fazer?” — é construída olhando-se para dentro. É um olhar em busca de reconhecer a capacitação interna, de evidenciar quais e como estão as capacidades atuais do órgão. Essas capacidades podem se apresentar como pontos fortes ou fracos:

- pontos fortes: capacidades internas que trabalham quantitativa e qualitativamente para o cumprimento da missão e realização da visão;
- pontos fracos: capacidades internas que comprometem negativamente o cumprimento da missão ou a realização da visão.

■ Plano

E, afinal, “o que vamos fazer?” Esta derradeira pergunta será respondida no plano estratégico. Ele deverá contemplar a formulação de cenários e as respectivas questões estratégicas, bem como o estabelecimento dos objetivos e metas por perspectiva eleita para o BSC do órgão. Vamos aos conceitos:

- Cenário: conjunto de hipóteses sobre o ambiente externo, correlacionadas entre si, que, aposta-se, influenciarão significativamente a realização da visão.
- Questões estratégicas: grandes temas ou fatores que, considerando o cenário, o propósito, o ambiente e a capacitação, devem ser explorados a fim de viabilizar a visão de futuro.
- Objetivos estratégicos: grandes ações que, focando as questões estratégicas, aproveitam as oportunidades, minimizam ou bloqueiam os riscos e exploram as capacidades a fim de garantir a realização da visão de futuro.
- Metas: valores ou situações que, ao serem evidenciadas, sinalizarão o sucesso do objetivo.

Todas essas perguntas são respondidas no seminário de planejamento estratégico.

2.2 - Execução

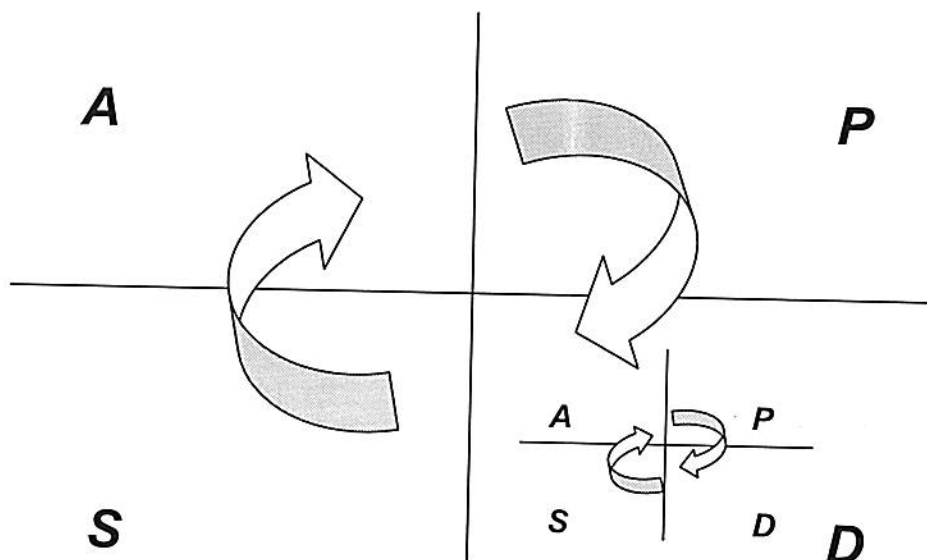
A etapa de execução também se desenvolve em ciclos do tipo PDSA. O que é execução aos olhos do órgão, será o ciclo inteiro aos olhos das partes que o compõem, conforme Figura 4 a seguir:

Esta etapa dedica-se a cuidar para que os objetivos estratégicos tenham o máximo de sucesso. É responsável por assegurar que as ações que materializarão o objetivo estratégico sejam levadas a termo, zelando para que todos os envolvidos

sejam acionados no momento oportuno, e todos os recursos sejam disponibilizados conforme requisitados, na quantidade e qualidade previstas no plano.

Envolvendo um tipo de esforço e energia de articulação diferente da etapa anterior, esta será a mais demorada das quatro etapas previstas no processo de planejamento estratégico.

FIGURA 4 Desdobrando a estratégia em Ciclos PDSA



Fonte: Elaboração própria.

As principais atividades da etapa de execução estratégica serão o desdobramento e o alinhamento de toda a estrutura organizacional do órgão com a sua estratégia, tendo como ideal atingir cada servidor em particular. O desdobramento e o alinhamento de todos em torno dos fundamentos e prioridades estabelecidos pelo planejamento é fator crítico para o sucesso do processo. Articular para que as pessoas e os recursos entrem coordenadamente em ação, facilitando o planejamento estratégico, é a grande responsabilidade desta etapa.

Se, por um lado, esta etapa exige rigor na agenda, por outro exige flexibilidade para garantir o sucesso de cada objetivo estratégico. Flexibilidade porque nem tudo será previsto nos planos de ação, e também porque as variáveis envolvidas na operacionalização de um objetivo estratégico às vezes são tantas,

que o inesperado deve ser considerado como um fator inerente à etapa de execução.

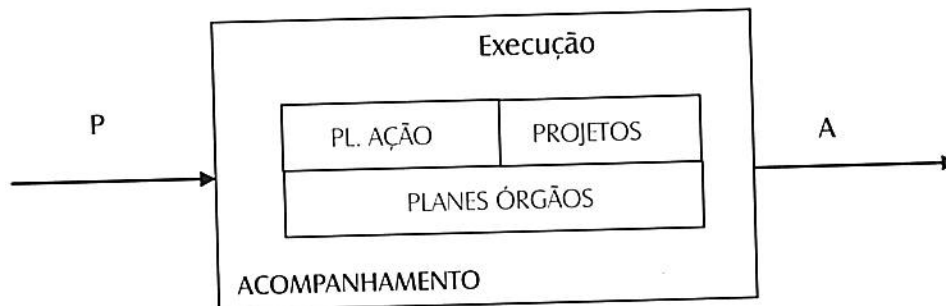
Deverá ser cuidado para que cada atividade seja avaliada quanto ao método e aos resultados. Os registros das avaliações produzidas nesta etapa, quando periodicamente consolidados, impulsionarão a melhoria do próximo ciclo do processo.

Assim, a etapa de execução desenvolve-se nas seguintes atividades:

- Planos de ação.
- Formulação de projetos.
- Desenvolvimento dos planos estratégicos das partes que compõem o órgão.
- Acompanhamento.

A etapa de execução se completará por meio das quatro atividades acima, que serão desenvolvidas simultaneamente, ficando a cargo do Acompanhamento o alinhamento do tempo e dos interesses entre as outras três atividades. Esta tarefa de amarrar as outras três atividades e ainda produzir os registros que sustentarão a etapa de avaliação pode ser ilustrada como segue:

FIGURA 5 Execução estratégica: atividades em paralelo



Fonte: Elaboração própria.

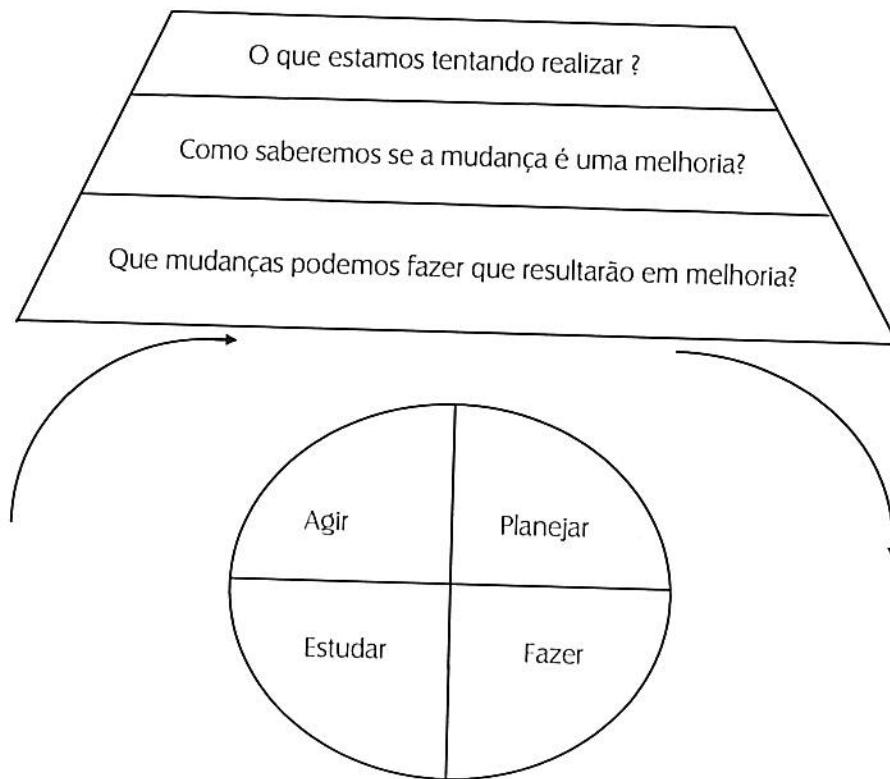
As atividades da etapa de execução, para fins deste trabalho, serão conceituadas como segue:

- Plano de ação: conjunto de tarefas a serem desenvolvidas em um determinado tempo, a fim de operacionalizar os objetivos estratégicos estabelecidos na etapa de planejamento. Para cada objetivo estratégico, o plano de ação deverá explicitar os seguintes elementos: as ações, quem é o responsável pelos resultados da ação, outros órgãos ou pessoas envolvidos, data de início e

duração prevista, e estimativa de recursos financeiros. A documentação geral do plano de ação poderá seguir o esquema geral do 5W2H⁷. A adoção de um formulário padrão facilita e uniformiza os elementos mínimos comuns a todos os envolvidos e simplifica a consulta e a consolidação. Assim, sua adoção é extremamente recomendável.

- Projeto: conjunto de tarefas cuja complexidade exige intenso trabalho em grupo e alto rigor técnico, tanto gerencial quanto operacional, a fim de garantir a correta e oportuna contribuição de todos os envolvidos. O projeto poderá seguir a estrutura geral de um projeto de melhoria, como preconizado por Nolan, conforme modelo ilustrado na Figura 6.

FIGURA 6 O modelo para melhoria



Fonte: Elaboração própria.

7. 5W2H: *What* (o quê), *When* (quando), *Who* (quem), *Where* (onde), *Why* (por que), *How* (como), *How much* (quanto custa).

- Planejamento estratégico das partes que compõem o órgão: com base no roteiro do seminário desenvolvido para o órgão, elabora-se o roteiro próprio a cada parte, promovendo os ajustes que se mostrarem oportunos de acordo com as suas particularidades. Zelar para que seja promovido o alinhamento dos conceitos e o do propósito da parte com os do órgão.
- Acompanhamento: cada uma das atividades (plano de ação, formulação de projetos e planejamento estratégico das partes) deverá ter sua forma específica de avaliação. Tanto o método como os resultados deverão ser objeto de avaliação. A avaliação deverá medir o alinhamento com o plano estratégico do órgão, a coerência entre plano de ação/projetos/plano estratégico das partes, participação e representatividade dos grupos de interesse e o grau de atendimento aos cronogramas. Os registros de acompanhamento deverão privilegiar três perspectivas: a da auto-avaliação pela equipe, a da avaliação pelos pares de outras equipes influenciadas pela atividade e a perspectiva do próprio órgão.

2.3 - Avaliação

Esta etapa dedica-se a consolidar as avaliações produzidas por cada atividade, destacando as oportunidades de melhoria quanto a resultados, eficiência e eficácia dos métodos, e quanto ao alinhamento das atividades com os interesses estratégicos. A avaliação deverá propor novas referências para o próximo ciclo do processo de planejamento estratégico e será desenvolvida por meio do exame dos métodos e resultados, devendo produzir minimamente o que segue:

- Consolidação dos indicadores relacionados às atividades de cada etapa.
- Estudo das relações de causa e efeito entre os diferentes indicadores.
- Identificação e detalhamento das melhores práticas de cada atividade desenvolvida ao longo de todo o ciclo.
- Avaliação e consolidação das oportunidades de melhoria registradas em cada atividade ao longo do ciclo.
- Avaliação institucional com base nos critérios do PQSP.

Recomenda-se que o processo de avaliação seja finalizado com a avaliação institucional, tendo como referência os critérios tidos como de excelência pelo corpo gerencial. Para tanto, sugere-se que se prepare um seminário, com os cuidados semelhantes aos da preparação do seminário de planejamento estratégico, a fim de construir coletivamente os seguintes elementos: objetivo da avaliação, dimensões da avaliação conforme os critérios de excelência do PQSP, uniformização de conceitos e roteiro, bem como um cronograma indicativo para a realização da auto-avaliação. Caso se decida pela validação da auto-avaliação,

inclui-se na agenda da avaliação institucional uma previsão do processo de avaliação externa, que deverá ser seguido de uma reavaliação para a convergência das percepções internas e externas. Tudo isso, recomenda-se, deverá ser criteriosamente documentado a fim de induzir o aprendizado.

2.4. Aprendizado estratégico

Esta etapa dedica-se à consolidação do aprendizado e à promoção das melhorias entendidas como necessárias à atualização do processo. É o momento de rever o aprendizado das práticas voltadas à gestão do processo de planejamento estratégico, bem como de registrar o aprendizado de novas práticas organizacionais voltadas para o planejamento estratégico e a gestão dos grupos e órgãos diretamente envolvidos no seu desenvolvimento.

Resgatando-se as recomendações da avaliação institucional e seus indicadores, é chegado o momento de estudar a existência de correlações destes com os indicadores estratégicos. Nesta etapa é possível testar as hipóteses nas quais a estratégia se baseia, olhando as relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos e seus indicadores. Caso se tenha optado por perspectivas que valorizem a percepção do usuário, é nesta etapa que a equipe de avaliação consolida as impressões dos usuários dos serviços do órgão, tendo em vista a busca de novas soluções, bem como suas contribuições para o processo de melhoria contínua.

Esta etapa termina com a revisão dos planejamentos estratégico do órgão e das partes que o compõem, bem como com entrevistas com a alta administração na busca de elementos novos ou de requisitos importantes que porventura deixaram de ser atendidos.

Assim, esta etapa se operacionaliza por intermédio das seguintes atividades:

- Diagnóstico estratégico: avaliação da adequação dos objetivos estratégicos vigentes em relação ao andamento das mudanças para a construção da visão de futuro, avaliando-se também se estes objetivos estão produzindo os efeitos esperados. Sem pretender ser prescritiva, esta atividade procurará responder a questões relacionadas aos seguintes aspectos: rol de serviços e produtos oferecidos, flexibilidade diante das mudanças e vulnerabilidade ante as ameaças levantadas no planejamento estratégico ou durante sua execução; competências para a realização dos objetivos estratégicos; alocação de recursos na quantidade e qualidade demandadas pelos objetivos estratégicos; andamento dos projetos estratégicos; e estrutura organizacional como facilitadora dos objetivos estratégicos.

- Avaliação da prontidão estratégica: esta atividade dedica-se a avaliar se o órgão e suas partes estão prontos para rodar novo ciclo do processo de planejamento estratégico. Ela buscará responder, dentre outras, às questões sobre os seguintes aspectos: domínio dos conceitos relacionados a planejamento estratégico, dedicação do corpo gerencial à garantia e revisão dos objetivos estratégicos; dedicação do corpo gerencial ao acompanhamento das dinâmicas institucionais a fim de se antecipar na busca de soluções; existência de obstáculos regulamentares ou estatutários à realização dos objetivos ou projetos estratégicos; existência de obstáculos culturais capazes de comprometer a flexibilidade e a inovação; existência de processos estruturados de acompanhamento e garantia dos objetivos estratégicos para o órgão como um todo; existência de processo estruturado de comunicação, capaz de estimular o alinhamento de todos à missão, à visão, aos valores e objetivos estratégicos; existência de um sistema estruturado e funcional de medição de desempenho organizacional; e existência de sistemática de avaliação e reconhecimento do sucesso alcançado.
- Avaliação do planejamento estratégico: avaliação do processo de planejamento estratégico, sua estrutura, métodos e práticas, a fim de promover a melhoria do próprio processo. O sucesso desta atividade está relacionado ao grau de sistematização dos registros dos aprendizados experimentados ao longo de todo o ciclo. A operacionalização desta atividade demandará a observação e o registro permanentes dos fatores facilitadores e restritivos de todas as atividades anteriores, incluindo esta própria atividade. Recomenda-se que a equipe que teve o papel de facilitar a etapa de planejamento estratégico construa instrumentos e estabeleça uma agenda contínua de acompanhamento de todas as atividades em todas as partes do órgão. Esta atividade finaliza o ciclo e prepara o órgão para um novo ciclo de planejamento estratégico, viabilizando as melhorias que se evidenciarem como necessárias ao processo.

■ Considerações

O processo proposto aponta o que deve ser feito em cada momento do planejamento, com o cuidado de não prescrever “como” cada etapa ou atividade deverá se desenvolver. O “como” deverá ser desenvolvido pelo grupo de apoio, a fim de garantir que o processo seja sempre adequado ao seu corpo gerencial.

Cabe ressaltar que um processo de planejamento estratégico, como outros tantos processos organizacionais, demandará tempo para amadurecer, e somente

se sustentará se as pessoas perceberem a organização melhorando a cada novo ciclo. Para tanto, é fundamental que cada ciclo seja capaz de produzir aprendizados que promovam mudanças que levem a melhores resultados, e isso só costuma ser possível se as pessoas cuidarem para que os aprendizados sejam devidamente registrados, a fim de viabilizar as análises, consolidações e conseqüentes mudanças para melhor.

Para o exame do sucesso da estratégia será necessário aferir o indicador de cada objetivo estratégico, seguido da validação das hipóteses de causa e efeito projetadas entre os diversos objetivos estratégicos. Isso quer dizer que os resultados devem ser validados tanto em relação à informação obtida quanto à forma de se alimentar o indicador em tela. Também deverão ser validadas as suas correlações com os outros indicadores.

A avaliação de cada etapa também deverá cuidar para que sejam identificadas e registradas as melhores práticas de cada atividade, quando comparadas entre as partes que compõem o órgão e/ou alguma experiência externa.

Um forte instrumento de fomento ao aprendizado será a avaliação institucional. Para a Administração Pública, a avaliação institucional poderá ser desenvolvida a partir dos critérios previstos no PQSP. É altamente recomendável que a avaliação institucional tenha como critério último os resultados gerais do órgão, a partir de indicadores objetivamente mensurados. Esses indicadores, se construídos segundo a lógica do BSC, servirão como um sistema de medição do desempenho global do órgão. Assim, os registros da avaliação institucional se constituirão em uma fonte objetiva de identificação de pontos fortes e oportunidades de melhoria a serem considerados na análise do ambiente interno quando do próximo ciclo do processo. Atendidos os princípios da avaliação institucional, suas conclusões fornecerão os elementos que dirão se o sucesso alcançado é sistêmico e, portanto, com boas chances de ser sustentável, além de evidenciar outras oportunidades estratégicas de melhorias.

3 Conclusão da segunda parte

É conclusão desta segunda parte que o modelo aqui proposto será capaz de orientar a consolidação do processo de planejamento estratégico como um processo de aprendizagem organizacional que se desenvolverá melhor a cada ciclo, tornando-se uma prática permanente de gestão para os órgãos da Administração Pública.



Referências bibliográficas

- ADIZES, I. *Gerenciado as mudanças: o poder da confiança e do respeito mútuos na vida pessoal, familiar, nos negócios e na sociedade*. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1995. 226p
- ANGELIM, G.P. *Potencial de aprendizagem organizacional e qualidade de gestão: um estudo multicaso em organizações públicas brasileiras*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, mar. 2003.
- ANSOFF, H.I.; DECLERCK, R.P.; HAYES, R.L. *Do planejamento estratégico a administração estratégica*. Tradução Carlos Roberto Vieira de Araújo. São Paulo: Atlas, 1981.
- BATISTA, F.F. *Avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 644). ISSN: 1415-4765. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> .
- BELLONI, I. *Avaliação institucional*. In: SOBRINHO, J.D.; BALZAN, N.C. (Org.). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 87-113.
- BLOCK, P. *Flawless consulting: A Guide to Getting Your Expertise Used*. San Francisco: Jossey-Bass Pfeifer, 1981. 215 p.
- BRASIL. *Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP ano 11: Documento 1 – Instrumento para Avaliação da Gestão*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (MP), 2003.
- _____. *Constituição Federal*. Brasília: Congresso Nacional, 1998.
- BRYSON, J.M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey Bass, 1995. 325 p.
- CAMPOS, V.F. *Gerenciamento pelas diretrizes: hoshin kanri*. 2. ed. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1996. 331 p.
- _____. *TQC: Controle da Qualidade Total*. 6. ed. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1992. 218 p.

- _____. *Gerência de qualidade total: estratégia para aumentar a competitividade da empresa brasileira*. 6. ed. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1990. 187 p.
- CERTO, S.C.; PETER, J.P. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. Tradução Flávio Deni Steffen. São Paulo: Makron Books, 1993. 469 p.
- COLLINS, J.C.; PORRAS, J.L. *Feitas para durar: Práticas bem-sucedidas de empresas visionárias*. 3. ed. Tradução Sílvia Schiros. Rio de Janeiro: Rocco, 1995.
- COSTA, C.A.N.; ARRUDA, C.A. *Em busca do futuro: a competitividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 390 p.
- COSTA, E.A. da. *Gestão estratégica*. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CUNHA, C.J.C.A. *Planejamento estratégico em universidades*. Florianópolis: Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995. (Publicação do NEST).
- ESTRADA, R.J.S. *Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria*. 206 p. Tese (Doutorado)– Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção UFSC, Florianópolis, 2000.
- FPNQ (FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE). *Planejamento do sistema de medição do desempenho global: relatório do comitê temático*. São Paulo: FPNQ, 2001. 96 p.
- GALVÃO, L. de L. *Medição de desempenho organizacional: as práticas em organizações brasileiras participantes do Programa da Qualidade no Serviço Público*. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília, Brasília, 2001.
- GLOBERSON, A.; S, FRAMPTON, J. *You Can't Manage What You Don't Measure. Control and evaluation in organizations*. Printed and Bound in Great Britain by Athenaeum Press Ltd., Newcastle upon Tyne, 1991.
- GOLDRATT, E.M.; COX, J. *Uma meta: um processo de aprimoramento contínuo*. Tradução Claudiney Fullmann. 21. ed. São Paulo: Educator, 1995. 318 p.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C.K. *Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. Tradução Outras Palavras. Rio de Janeiro: Campus, 1995. 377 p.

HERMIDA, J.; SERRA, R.; KASTIKA, E. *Administración & Estrategia: Teoría y Práctica*. Buenos Aires: Edições Macchi, 1992.

HILL, C.W.L.; JONES, G.R. *Strategic management theory: an integrated approach*. 4. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1988. 471 p.

HRONEC, S.M. *Sinais vitais: usando medidas do desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro de sua empresa*. São Paulo: Makron Books, 1994.

HUERTAS, F. *O método PES: entrevista com Carlos Matus*. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996.

KAPLAN, R.S.; NORTON, D.P. *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 344 p.

LANGLEY, G.J.; NOLAN K.M.; NOLAN T.W.; NORMAN C.L.; PROVOST, L.P. *The Improvement Guide: A Practical Approach to Enhancing Organizational Performance*. San Francisco/California/USA: Jossey-Bass Publishers, 1996.

LERNER, A.L. *A Strategic Planning: Primer for Higher Education*. California: California State University. College of Business Administration and Economics, 1999. Disponível em: <<http://www.des.calstate.edu/strategic.html>>. Acesso em: mar. 2004.

MINTZBERG, H. *The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York: Free, 1994. 458 p.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro para a selva do planejamento estratégico*. Tradução Nivaldo M. Júnior. Porto Alegre: Bookman, 2000. 299 p.

MOEN, R.D.; NOLAN, T.W.; PROVOST, L.P. *Quality Improvement Through Planned Experimentation*. New York: McGraw-Hill, 1999. 464 p.

- OSBORNE, D. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Tradução Sérgio Fernando Guarishi Bath e Exandro Magalhães Júnior. 4. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PORTER, M.E. *Competição – On Competition: estratégias competitivas essenciais*. Tradução Alonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Campus, 1999a. 520 p.
- _____. *A vantagem competitiva das nações*. Tradução Waltensir Dutra. São Paulo: Campus, 1999b. 932 p.
- _____. *Vantagem competitiva*. Tradução Elisabeth Maria de Pinho Braga. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 512p.
- _____. *Estratégia competitiva: técnica para análise de indústrias e da concorrência*. 15. ed. Tradução Elizabeth M. P. Braga. São Paulo: Campus, 1986, 362 p.
- SENGE, P.M. *A dança das mudanças*. 3. ed. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- _____. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. 2. ed. Tradução OP Traduções. São Paulo: Best Seller, 1998.
- SEYMOUR, T. How to evaluate corporate strategy. *Harvard Business Review*, Boston, v. 41, n.4, p. 111-121, Jul. /Ago. 1963.
- SHERKENBACH, W.W. *O caminho de Deming para a melhoria contínua*. Tradução Helisa Martins Costa. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed, 1993. 252 p.
- SILVA, E.L. da; MENEZES, E.M. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 121 p.
- SINK, D.S.; TUTTLE, T.C. *Planejamento e medição para a performance*. Tradução Elenice Mazzilli e Lúcia Faria Silva. Rio de Janeiro: QualityMark Ed., 1993. 344 p.
- SOBRINHO, J.D.; BALZAN, N.C. (Org.). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 2000.
- ZABOTTO, M.A.C. *Planejamento estratégico na UFSCar. PLANES: Planejamento Estratégico – Fase II – v. 3. Ciclo de Palestras*. Campinas: Unicamp/Coordenadoria Geral da Universidade, abr. 2003.

O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO,
TRABALHO E RENDA (SPETR):
estrutura orgânica, ciclo completo gestão
estratégica das ações e a função dos projetos
básicos no processo de planejamento¹

Luiz Antonio T. Vasconcelos²

As interpretações e análises procedidas no presente texto pretendem apresentar e examinar as características mais importantes do SPETR, visto como uma organização, ou estrutura organizacional, com o objetivo de propiciar, de um lado, a visibilidade — máxima possível — das instâncias decisórias e operacionais do Sistema, suas instâncias, atribuições e relações, bem como explicitar os papéis dos gestores na estrutura; de outro lado, subsidiariamente, a abordagem estrutural e orgânica do SPETR permite também transitar diretamente dos conceitos mais gerais de planejamento e gestão estratégica das organizações e instituições gestoras e executoras de políticas públicas, para o exame do caso específico do Sistema focalizado.

Essa estrutura organizacional, aqui associada ao SPETR, está em construção e foi concebida como o resultado desejado do processo de reestruturação — quanto ao seu papel, funcionalidade, grau de integração e modelo de gestão — da forma de gestão e operação do conjunto de políticas públicas de emprego, trabalho e renda atualmente em vigor no País. A nova estrutura organizacional é dotada de instâncias decisórias, gestoras e operadoras e de um diversificado conjunto de funções e instrumentos, destinado a garantir a integração das ações concretas geradoras de efeitos diretos, coletivos e individuais sobre determinados grupos de trabalhadores, em especial quanto à sua inclusão em programas de proteção social (como o seguro-desemprego), preparação, aperfeiçoamento ou certificação técnica profissional, suprimento de condições de financiamento e encaminhamento para obtenção de emprego, trabalho e renda, para a sua inserção

1. As referências utilizadas para compor as interpretações, análises e sugestões contidas neste texto foram: Brasil (2005; 2006), disponível para consulta e *download*, no endereço <www.mte.gov.br>. e Moretto e Barbosa (2006).

2. Professor do Instituto de Economia – IE e da Escola de Extensão Universitária da Unicamp.

no mercado de trabalho ou em processos empreendedores de baixa exigência de conhecimentos técnicos e capacitação gerencial, além de outras ações relacionadas à construção de infra-estrutura de produção e gestão de informações sobre o mercado, ao modo de um sistema integrado de informações para gestão estratégica do SPETR.

O texto está organizado em três tópicos. Inicialmente, argumenta-se sobre a interpretação e explicação da estrutura orgânica contida na proposta do novo SPETR, a partir de uma ilustração elaborada com base nas sugestões ou determinações apresentadas nos textos examinados. Busca-se especificar as instâncias decisórias, gestoras e executivas, bem como a explicitação de suas funções e relações na estrutura, em especial para propiciar a compreensão posterior do complexo processo de planejamento previsto para o SPETR. O objetivo final dessa parte é construir uma visão panorâmica e bem configurada da organização, com atribuições funcionais e relações intercamadas e intracamadas bem delineadas.

Em seguida, com a estrutura orgânica explicitada, são sugeridas interpretações e explicações para o processo de planejamento e gestão estratégica do Sistema, a partir de um esquema ilustrativo que privilegia as instâncias de gestão para as quais está reservado o papel de elaborar os projetos básicos de ação com base nas diretrizes nacionais e locais, projetos estes que representam, de acordo com a nossa interpretação, a ferramenta crucial para efetivar a reestruturação do Sistema, correspondendo às unidades mínimas (células) de planejamento local; é a partir desses projetos básicos que serão compostos, num processo de consolidação, os Planos Estaduais Plurianuais de Ação, que são os instrumentos que chancelam, em termos finais, a implementação das ações, por intermédio da celebração de convênios únicos plurianuais entre o MTE/CODEFAT e as instâncias gestoras estaduais do Sistema.

Finalmente, é contemplada a interpretação dos ciclos das ações concretas para o público, apontando, a partir do exame dos objetivos e características mais importantes de cada uma das funções do Sistema, os pontos críticos da geração de *feedback* positivos e negativos no seu desenrolar; é examinado, de forma breve, o potencial de eficiência, eficácia e efetividade social que se busca obter na concepção integrada das ações, principal característica da reestruturação que está em processo no Sistema, com a qual se almeja alcançar a otimização dos seus efeitos (individuais e coletivos) para o público.

As conclusões, portanto, devem apontar a importância decisiva, na concepção do novo formato estrutural do SPETR, da fundamentação dos Planos Estaduais Plurianuais por meio dos projetos básicos (ou executivos) ou, em outras

palavras, a relevância das instâncias locais de planejamento estratégico e operacional. Tais instâncias contemplam dois níveis decisórios³, com autonomia relativa para executar o ciclo completo da gestão estratégica do Sistema, que devem se capacitar para a geração de tais projetos e planos em consonância com as prioridades locais, com as diretrizes e normas nacionais e locais e com os recursos financeiros disponíveis.

1 Análise da estrutura orgânica⁴ do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) tendo em vista seus objetivos e funções

A estrutura orgânica proposta para o SPETR contempla três níveis decisórios e operacionais: o nível de direção nacional, o nível de gestão estratégica (planejamento, execução e avaliação), subdividido em duas instâncias, uma relacionada às unidades da federação e outra às capitais dos estados e aos grandes municípios, e, finalmente, o nível operacional, relacionado às unidades integradas de atendimentos às funções do Sistema, e distribuídas nos municípios, em princípio, em todo o território nacional.

Os papéis organizacionais funcionais atribuídos a cada um dos níveis de gestão estratégica e operacional constam da concepção do SPETR e podem ser resumidos como se segue (ver também Figura 1 a seguir).

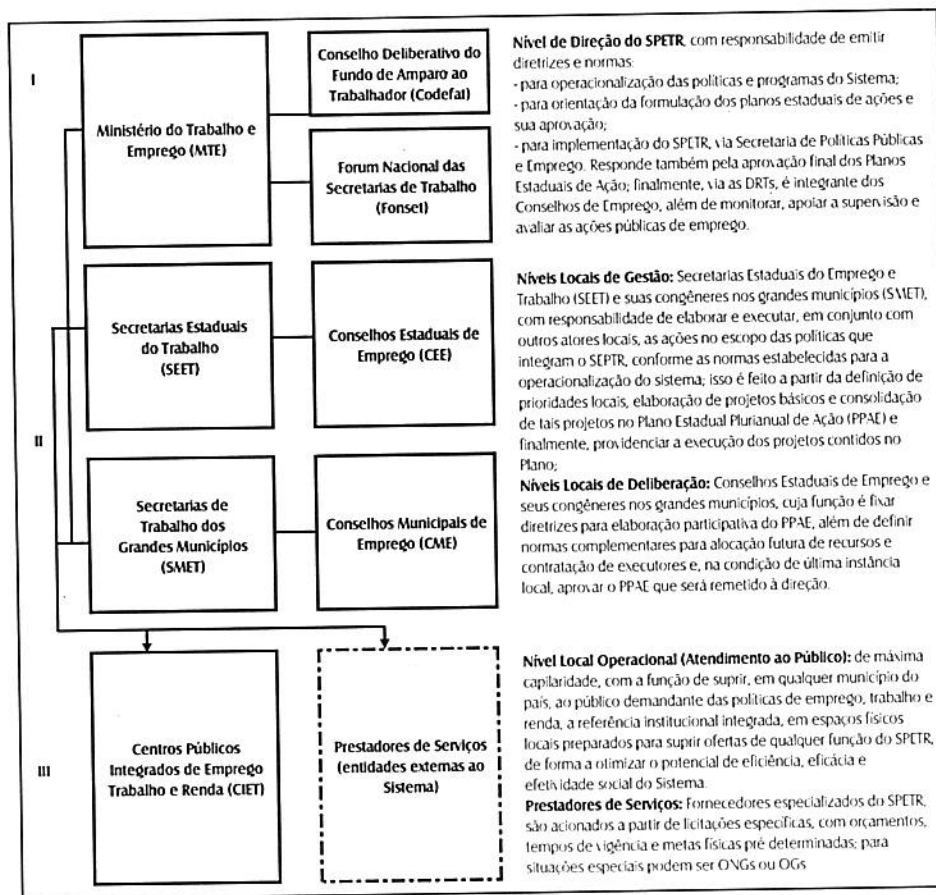
- **Direção nacional:** instância constituída pelo Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), que atua com o apoio do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e responde pela formulação das diretrizes nacionais das políticas de emprego, trabalho e renda e pelas normas de funcionamento do Sistema, além de se incumbir, em última instância, da aprovação dos Planos Plurianuais de ação. Dentre o conjunto de diretrizes estratégicas a cargo da direção do Sistema, destacam-se, de um lado, as orientações quanto aos critérios para a definição das ações que devem ser priorizadas nas diversas funções do Sistema, em cada ciclo de planejamento, e, de outro, o suprimento de recursos financeiros sob condições determinadas.

3. Um no plano da administração estadual em cada uma das unidades da federação e outro no plano da administração municipal, nas capitais e municípios com mais do que 300 mil habitantes, por conta de suas respectivas Secretarias de Emprego e Trabalho.

4. Deve ser reiterado neste tópico que o SPETR é uma estrutura em construção, a rigor, de uma organização em processo de reestruturação, portanto, muitas das relações aqui abordadas, bem como alguns procedimentos decisórios ou executivos, ainda não foram sequer implementados, testados ou experimentados: ou, ainda, alguns procedimentos estão transcorrendo de forma "provisória".

- Gestão estratégica (planejamento, operação e avaliação) local: instância constituída por órgãos locais em dois planos político-administrativos, um referente às unidades da federação e outro relacionado aos municípios — capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes —, onde atuam

FIGURA 1 Estrutura e funcionamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR – Detalhamento preliminar da matriz básica operacional-decisória (1)



Fonte: Brasil (2005; 2006) e Moretto e Barbosa (2006).

(1) A estrutura exposta para o SPETR é a que se almeja, a partir de sua implementação expedidas as devidas normas necessárias pelo CODEFAT em conjunto com o MTE) e na vigência de legislação - fruto de proposta elaborada em conjunto, pela Comissão Tripartite, MTE, CODEFAT, FONSET e Grandes Municípios - que defina suas características básicas e estabeleça fluxo previsível e contínuo de recursos durante todo o ano, sem contingenciamento, e compatível com as necessidades de financiamento das ações planejadas para o período.

órgãos executivos, por intermédio das respectivas Secretarias Estaduais e Municipais de Emprego e Trabalho (SEET e SMET), e órgãos deliberativos, por meio dos correspondentes Conselhos Estaduais e Municipais de Emprego (CEE e CME);

- Atendimento direto ao público: instância constituída por unidades estritamente operacionais, onde atuam os Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda (CIET), cuja função é atender e encaminhar o público demandante dos serviços relacionados a qualquer das funções do SPETR.
- Prestadores de serviços: entidades externas ao Sistema, em geral de caráter privado, podendo também se tratar de Organizações Não Governamentais ou mesmo de unidades do setor público de diversas áreas, em especial do sistema público de educação técnica e profissionalizante. Respondem pela execução, sob contrato, de uma grande diversidade de atividades ofertadas ao público do SPETR, em todos os campos abrangidos pelas suas funções.

Da forma descrita acima, ficam estabelecidas com precisão as instâncias decisórias, gestoras e executivas finais do Sistema, o que nos permite tecer alguns comentários sobre as relações estabelecidas entre elas para a consecução dos objetivos do SPETR, distribuídos entre as suas diversas funções.

Em primeiro lugar, é indispensável explicitar a tipologia das relações funcionais entre os órgãos que compõem o sistema, para ressaltar um aspecto crucial quando se trata de uma organização: o conceito de autoridade funcional não encontra plena vigência no Sistema, pois os níveis ou instâncias que compõem sua estrutura têm autonomia político-administrativa geral (porque se tratam de governos estaduais ou municipais), ostentando, assim, uma autonomia relativa no interior do Sistema. Isso significa que são poderes reais independentes e, por vezes, como se sabe, até conflitantes, o que sugere a necessidade — para que o Sistema funcione efetivamente como uma organização — de que o exercício da sua gestão estratégica local se reporte aos princípios, diretrizes, objetivos e prioridades estabelecidos pela direção nacional, tendo em vista, tão-somente, as necessidades diagnosticadas junto ao público-alvo das políticas de emprego, trabalho e renda manejadas pelo SPETR no âmbito de ação de cada órgão local.

Para ilustrar a afirmativa anterior, vamos proceder a uma tentativa de desdobramento concreto dessa organização abstrata que estamos denominando de SPETR, procedimento que deve ser de muita utilidade para os gestores, nesse mesmo caminho que estamos trilhando, de compreender sua complexidade estrutural. Tal desdobramento pode ser obtido e visualizado de forma preliminar

se dimensionarmos a quantidade e a distribuição dos órgãos gestores locais do Sistema pelo país, bem como os indicadores de demanda potencial de serviços nas localidades que compõem suas respectivas áreas de atuação.

Para isso, relembremos e reiteremos que os órgãos gestores estão referenciados localmente e dispõem de estruturas organizacionais, escritórios, profissionais etc. de forma exclusiva, nas unidades federativas (o chamado nível estadual), em suas capitais e nos municípios com mais de 300 mil habitantes, enfatizando que tais estruturas estão contidas no interior da estrutura do Poder Executivo municipal ou estadual.

Assim procedendo, com o auxílio das informações apresentadas na Tabela 1 (no final do texto) podemos estimar que o SPETR disporia de 27 órgãos gestores estaduais, com igual número de conselhos deliberativos, e 81 órgãos gestores municipais, também com igual número de conselhos deliberativos (27 capitais de estado e 54 municípios com mais de 300 mil habitantes), num total de 108 unidades gestoras e 108 unidades deliberativas, aqui entendidas, respectivamente, como o conjunto das secretarias e Conselhos estaduais e o conjunto das secretarias e conselhos municipais. Ou seja, é uma extensa estrutura, distribuída nacionalmente.

gestores estaduais. Ou seja, os 27 órgãos gestores estaduais respondem pelos demais municípios, algo em torno de 5.484 mil municípios. É evidente que o Sistema não abrangerá exaustivamente essa capilaridade e, embora o número de unidades CIET que serão instaladas ainda seja desconhecido, pode-se estimar (tendo em vista o total atual de postos de atendimento do SINE distribuídos nacionalmente — em torno de 1.130) que o SPETR deverá contar com um número próximo a mil unidades CIET sob sua responsabilidade em todo o País.

Contudo, como veremos adiante, não é a quantidade demandada de unidades de CIET o principal desafio para a construção da nova estrutura do SPETR, mesmo reconhecendo a elevada dimensão da empreitada de adaptação física e reestruturação de procedimentos da rede atual. Os maiores esforços e as maiores exigências de capacidade de articulação e criação de soluções por parte da gestão do Sistema serão demandados, de fato, no interior dos órgãos gestores locais, em virtude das novas exigências colocadas pelas atividades de elaboração de diagnósticos e análises que permitam a visibilidade das potencialidades dinâmicas da economia e da sociedade local e, a partir dessa visão, o exame das possibilidades de equacionamento das reais prioridades locais quanto ao

atendimento da população no campo de ação das políticas de emprego, trabalho e renda, por meio da adequada integração das funções do Sistema, elaborando-se os projetos básicos para tal.

Por outro lado, a reestruturação em andamento na estrutura organizacional do SPETR é baseada numa concepção claramente dirigida ao mercado de trabalho, buscando, em primeiro lugar, eliminar as sobreposições das ações concretas locais e, simultaneamente, integrá-las a fim de propiciar a otimização dos seus objetivos relativos ao público, fazendo convergir, no caso das ações denominadas estruturais (pois pertencem às funções precípua do SPETR), o fluxo de recursos financeiros para as bases territoriais por meio de convênios únicos, celebrados exclusivamente com as respectivas instâncias de Poder Público local. De fato, essa qualificação dos convênios como “únicos” tem como objetivo, precisamente, exigir a concepção (já no projeto básico) integrada das ações e garantir seu maior potencial de efetividade social final.

Ou seja, visualizando o SPETR em seu todo, constata-se que seu funcionamento orgânico, sua efetividade estratégica, em suma, seu bom desempenho como serviço público está baseado num amplo conhecimento das necessidades do mercado (no campo das suas funções) e no desenho preciso das melhores formas de integração das ações para suprir tais necessidades a curto, médio e longo prazo. A organização deverá, portanto, desenvolver sua estrutura para essa finalidade, vale dizer, todos os níveis de gestão e operação devem ter acesso a tal conhecimento amplo, o que deve ser provido com a implantação do Sistema de Informações Unificado⁵ (uma das novas funções complementares propostas para o SPETR, como veremos em seguida).

Finalmente, completemos a visão do SPETR como estrutura orgânica com a explicitação⁶ de suas funções e objetivos (Figura 2).

As funções-objeto de gestão e operação do SPETR, depois de sua transição para a nova configuração institucional, são as seguintes: 1. Seguro-desemprego; 2. Orientação profissional e intermediação de mão-de-obra; 3. Qualificação e certificação profissional — estas três chamadas “básicas”; 4. Produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho; 5. Inserção da juventude e grupos

5. O MTE disponibiliza uma base de dados que pode ser vista como uma “primeira aproximação” a esta infraestrutura de informações básicas relevantes sobre o mercado de trabalho, com livre acesso a qualquer cidadão, no endereço www.mte.gov.br, no seguinte caminho: canto superior direito, na página de entrada, clicar em “pesquisador”; em seguida, na opção CAGED, clicar na última linha, “Mais informações e serviços sobre o CAGED”; finalmente, clicar em “Perfil do Município” e/ou “Informações para o SPETR - Dados do município”.
6. Os fluxos de operacionalização das funções do SPETR serão tratados no tópico 3 do presente texto, quando se faz a análise dos pontos críticos de cada uma delas, suas principais restrições e principais “riscos de mercado”, que ameaçam a não consecução plena de seus objetivos.

vulneráveis; 6. Geração de trabalho e renda por meio do fomento às atividades empreendedoras de pequeno e médio portes, individuais e coletivas, atividades de suprimento de crédito (microcrédito) orientado e assistido e formas solidárias de organização; as três últimas são novas funções no Sistema e denominadas “complementares”, e a função de Produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho não contempla ações finais para o público, mas tem como objetivo criar uma infra-estrutura unificada de informações relevantes que sustente o aprimoramento da visão das necessidades deste mercado e apóie o processo de análise e seleção de prioridades para a ação.

Do ponto de vista da estrutura organizacional, foco da nossa atenção neste tópico, é possível antever, tendo em vista as novas funções do Sistema e a estratégia de integração das ações, que é o marco relevante da sua reestruturação, algumas demandas específicas para sustentar o desenvolvimento adequado das políticas e ações no âmbito do SPETR. Em primeiro lugar, a necessária a capacitação ou o aperfeiçoamento dos quadros gestores e deliberativos nos dois compartimentos fundamentais de âmbito local, as secretarias de trabalho estaduais e municipais, cuja diferenciação regional (e extensa capilaridade local) vai exigir a “adaptação criativa” das aplicações das diretrizes gerais para a elaboração dos projetos e a concretização das ações neles previstas; tal adaptação deverá ser informada pelas atividades dos Observatórios Nacional e Regional do Mercado de Trabalho. Uma outra demanda que se vislumbra, precisamente nesse campo de disponibilização de informações nacionais, regionais e locais, é a efetivação, em prazos adequados, do Banco de Dados Unificado — com diretrizes definidas pelo Observatório Nacional do Mercado de Trabalho —, que possa ser utilizado e atualizado permanentemente pelos gestores e executores de políticas do Sistema; finalmente, a demanda, já comentada em diversos pontos da análise, que se configura na necessidade de criação de uma cultura que implante e difunda a competência dos gestores para a elaboração de projetos básicos, segmentados, integrados e consistentes com as demandas e possibilidades oferecidas pela dinâmica da economia nacional e pelas potencialidades locais.

A partir dessa compreensão da estrutura organizacional do SPETR, poderíamos adiantar algumas conclusões sobre o funcionamento efetivo que se vislumbra para o Sistema, particularmente no campo de ação dos gestores locais. De um lado, visualiza-se a larga amplitude do exercício do processo de planejamento local, com variados níveis de abrangência (desde a área estratégica até o âmbito operacional, e nas várias acepções do termo “local”: município específico, conjuntos de municípios, estado, região); de outro, ressalte-se a exigência de esforços, por parte dos gestores, para a adequação das diretrizes

gerais às necessidades locais e para geração de informações relevantes que sustentem o ciclo completo de planejamento (desde informações para diagnósticos e análises de prioridades até informações sobre o andamento das ações e seus resultados e criação de indicadores para avaliação e *feedback*). O detalhamento desses ciclos de gestão estratégica será abordado a seguir.

2 O processo de gestão estratégica do SPETR: ciclos e instrumentos de planejamento, execução e avaliação

A partir da visão da estrutura orgânica prevista para o SPETR, e que foi esboçada resumidamente na seção anterior, é possível vislumbrar as exigências que se colocam acerca do processo de planejamento e gestão estratégica do Sistema, no sentido de criar condições para atingir os objetivos de integração de ações e otimização de sua efetividade social.

Tomemos como primeira referência a matriz de Planejamento de Programas⁷ ilustrada na Figura 2.

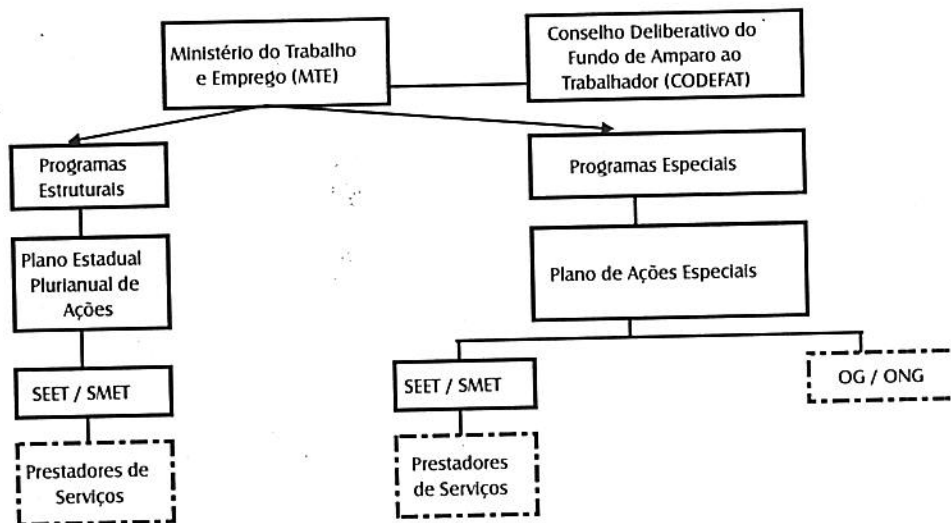
Observe-se que o funcionamento do SPETR é ativado por meio da elaboração de processos de planejamento, com responsabilidades distribuídas e articuladas entre as instâncias gestoras do Sistema, e que o ponto de partida (formulação de diretrizes para os períodos de planejamento) e o ponto culminante do processo (aprovação dos Planos Estaduais Plurianuais) são de responsabilidade e competência do órgão gestor da unidade federativa; nas unidades de execução das ações, o processo de planejamento culmina com a construção do plano estadual (ou municipal) de ações, que se constitui, por sua vez, numa consolidação de projetos básicos, como será detalhado mais adiante.

Os fluxos descritos na Figura 2 sugerem que o processo foi concebido para transcorrer com alguma simplicidade e rapidez, pois há programas estruturais de natureza permanente (ou com permanência enquanto perdurar a carência estrutural focalizada), caracterizados pela vigência a longo prazo, o que implica, evidentemente, certas tramitações rotineiras e ágeis e programas especiais, que podem ter prazos variados de vigência, mas que também, em função das justificativas relacionadas a emergências ou urgências ou ainda ao encaminhamento da solução de questões específicas conjunturais, tendem a tramitar com fluência.

7. Retirado, com adaptações, de "Convênio Ministério do Trabalho e Emprego - Unicamp / Instituto de Economia, Informações para a Elaboração das Estratégias das Políticas Públicas de Emprego, Renda e Relações de Trabalho Relatório Final", CD-ROM, 2006.

Contudo, como veremos mais adiante, o que ocorre de fato é um andamento com diversos *tradeoff*⁸, tal como ocorre, no plano local, em situações de definição de prioridades (por parte das SME e CME) que se ajustem às diretrizes e normas nacionais para a elaboração de projetos básicos, ou ainda em situações de escolha entre diversos projetos básicos igualmente prioritários (por parte das SEE e SME) e ajustados às diretrizes, tendo em vista a disponibilidade limitada de recursos, e assim por diante.

FIGURA 2 Matriz de Planejamento de Programas



Fonte: MTE - SEET e adaptações.

Uma visão completa e integrada do ciclo de gestão estratégica do SPETR pode ser obtida a partir da sua divisão lógica nos três “momentos” ou “tempos” que o compõem. A referência temporal para essa divisão do ciclo de gestão é a etapa de execução das ações planejadas e projetadas, aqui denominada de “tempo real”. As etapas de planejamento estratégico, elaboração de projetos básicos e elaboração de planos de trabalho estão relacionadas ao “tempo prévio”, e as etapas de avaliação e geração de *feedback* estão contidas no “tempo futuro”.

8. Situações decisórias típicas, que obrigam, necessariamente, diante de um conjunto de opções para ação, a escolha de algumas em detrimento de outras, tendo em vista, principalmente, a disponibilidade de recursos num dado período de planejamento, ou qualquer outro fator que não permita a implementação de tudo o que foi identificado como relevante.

Qualquer ação concreta, portanto, está relacionada a três ciclos relevantes e articulados: o ciclo de planejamento *lato sensu*, incluindo desde a definição ampla, em escala nacional, de políticas de emprego, trabalho e renda, a formulação de diretrizes e normas para o Sistema e a alocação de recursos financeiros para implementação de ações, até a produção de planos de trabalho detalhados para ações concretas locais, passando pela elaboração e pela aprovação consolidadas de projetos locais e regionais; o ciclo operacional *stricto sensu*, incluindo a execução de todas as ações previstas e, como atividades não diretamente operacionais, tão-somente a preparação final das ações e o detalhamento e ajuste das operações, contemplando, dessa forma, primordialmente, o tempo de duração das ações implementadas; finalmente, o ciclo de avaliação e geração de *feedback*, que inclui a coleta de informações de conteúdo e forma sobre o transcurso das ações, a tabulação e consolidação dessas informações por meio de indicadores previamente concebidos, a produção de uma análise conclusiva dos resultados obtidos e sugestões de melhoria.

A Figura 4, apresentada mais adiante, foi construída com a intenção de ilustrar todas as etapas e os instrumentos relevantes utilizados na prática da gestão estratégica do SPETR; examinemos detalhadamente tal processo, iniciando pelo período de planejamento (o tempo “prévio”).

1) Formulação das diretrizes nacionais — via Plano Plurianual Nacional⁹ — do SPETR por parte do MTE e do CODEFAT

Tal formulação reflete o momento atual de um longo processo histórico, de criação e aperfeiçoamento recorrentes das políticas de emprego, trabalho e renda no País e, portanto, envolve um *tradeoff* de fundo, ou seja, processos decisórios ou de escolha que exigem fundamentações amplas e profundas e que ocorrem em meio a diferentes interpretações e visões quanto às questões estruturais, conjunturais e estratégicas que marcam o mundo do trabalho. No momento atual, de reestruturação do sistema de operação de tais políticas, foram estabelecidos pressupostos que fundamentaram a formulação de um conjunto de diretrizes que devem orientar a gestão estratégica do Sistema em

9. No Plano Nacional, as instâncias superiores do SPETR estabelecem, em termos gerais, regras para a elaboração dos planos locais (estaduais e municipais) e um amplo conjunto de orientações estratégicas para as unidades de gestão locais, que visam, a médio e longo prazo, consolidar o SPETR; em termos específicos, definem parâmetros para a ampliação e racionalização da rede de atendimento ao público, bem como estabelecem metas para a execução das funções básicas do Sistema (intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, qualificação social e profissional e integração das ações nessas três funções básicas); além disso, estabelecem as normas para monitoramento, supervisão e avaliação das operações do SPETR.

suas várias instâncias. A observação do fluxo, ilustrado na Figura 1 (ver Quadros 1 a 4), mostra que o PPAN¹⁰ estabelece as diretrizes e normas para a consolidação dos PPAE e PPAM dinamicamente, é realimentado pelos Planos Estaduais e Municipais a partir da aplicação e avaliação de tais diretrizes¹¹, o que evidentemente recicla e tende a aprimorar as diretrizes e normas para os períodos futuros. Ou seja, o funcionamento do SPETR, na nova estrutura, pressupõe a atuação permanente de mecanismos de realimentação no processo de planejamento, privilegiando as relações, no tempo, entre o Plano Nacional e os Planos Estaduais e Municipais. É evidente que, para desempenhar esse papel, os órgãos superiores do SPETR devem contar com mecanismos de alimentação permanente de informações que permitam atualizar os diagnósticos disponíveis sobre a situação e evolução do mercado de trabalho no País.

- 2) Formulação das diretrizes locais para a elaboração dos Planos Plurianuais Estaduais e Municipais, por parte das respectivas Comissões de Emprego (CEE e CME), a partir das diretrizes nacionais.
- 3) No amplo cenário estabelecido pelas diretrizes nacionais (contidas no PPAN), as Comissões de Emprego Estaduais e Municipais cumprem o papel de “localizar” ou adaptar tais determinações gerais às realidades e demandas locais. Em geral, não ocorre um *tradeoff* significativo nessa etapa, pois, a rigor, o que se processa de fato são ajustes de diretrizes e normas às condições locais e não escolhas ou priorização *ex ante* de ações ou áreas de atuação. Elaboração dos projetos básicos por parte das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego (SEE e SME):

No contexto das diretrizes locais estabelecidas, os gestores estaduais (SEE) e municipais (capitais e grandes municípios) cumprem a etapa crucial do processo de planejamento, que é a elaboração dos chamados projetos básicos de ação do Sistema. Ou seja, tais projetos resultam de iniciativas das unida-

10. Cf. Termo de Referência para o PEP (2006, p. 5 e 8), como ferramenta de planejamento, o Plano Plurianual Nacional deve se constituir (em termos de sua concepção): 1) em espaço de integração das políticas públicas de trabalho, emprego e renda; 2) em um conjunto de ações e estratégias articuladas que expressem e orientem a operacionalização integrada do SPETR; 3) em diretrizes de planejamento, monitoramento, avaliação, controle e divulgação das ações integradas. Por outro lado, são enunciados dez princípios para a sua elaboração: a) inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho; b) integração das ações do SPETR; c) gestão participativa; d) continuidade; e) eficiência e eficácia; f) efetividade social; g) atenção aos grupos vulneráveis; h) viabilidade de controle; i) qualidade de atendimento; j) Sustentação financeira.
11. As diretrizes gerais compõem as resoluções do II Congresso (BRASIL, 2005); para os mecanismos de realimentação do Plano Nacional, ver também texto do Termo de Referência para o PEP (BRASIL, 2006, p. 7).

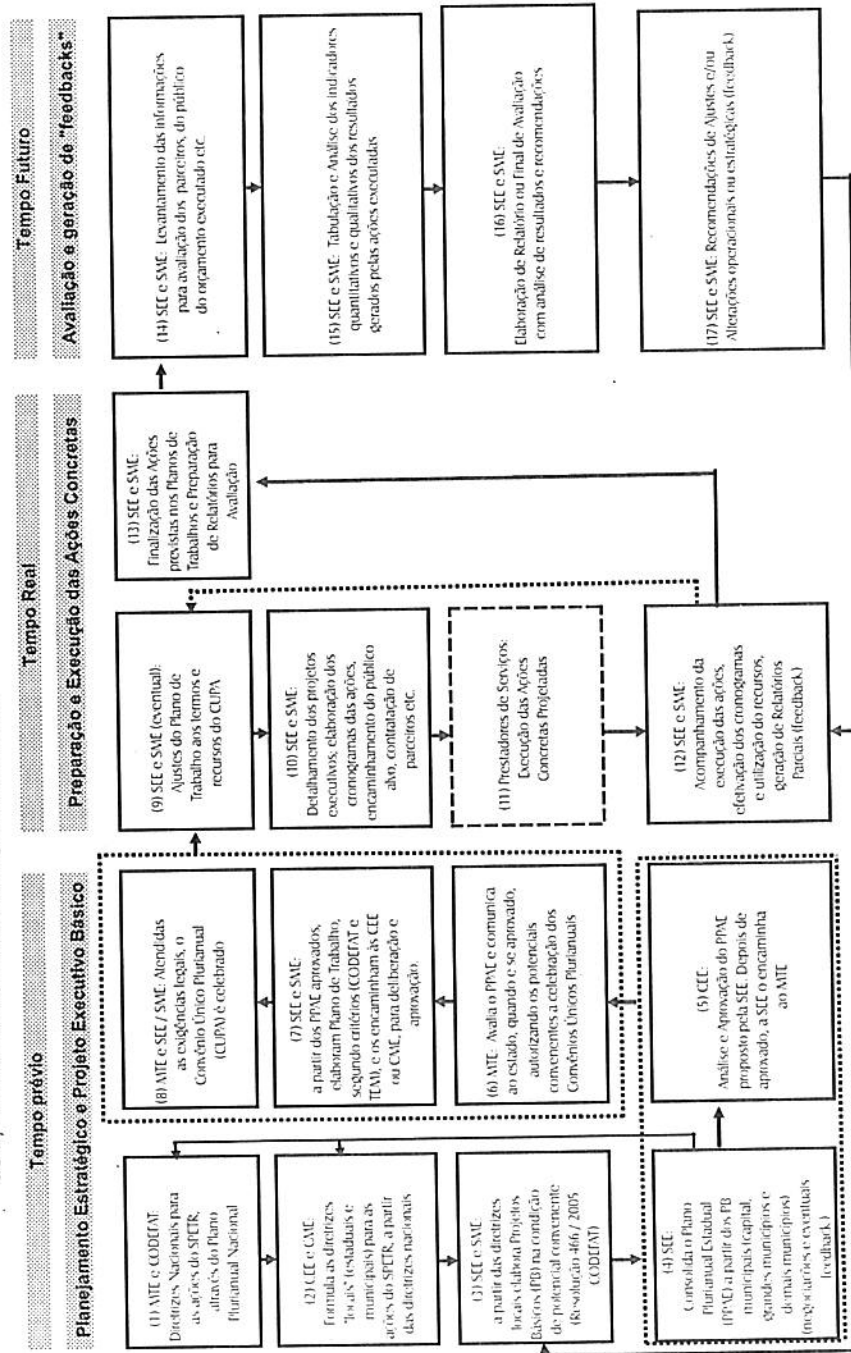
des de gestão local e sua construção envolve um exigente processo de estudos e pesquisas, elaboração de diagnósticos e análises, formulação e viabilização de propostas para ação, enfim, balizam as atividades que serão desenvolvidas concretamente nos municípios. Tais projetos são a expressão direta da instância local de planejamento no interior do SPETR e suportam os principais *tradeoff* do processo decisório final, como, por exemplo, a escolha de temas ou ações para constituir a chamada carteira de anteprojetos, ou ainda, a escolha, estando disponível essa carteira e em cada período de planejamento, dos projetos básicos que poderão compor, se aprovados, o Plano Estadual de Ação.

- 4) Consolidação do Plano Plurianual Estadual (PPAE) conforme as diretrizes locais, por conta do governo estadual (SEE) e dos governos dos grandes municípios (SME), na instância estadual (SEE).
- 5) Análise e aprovação por parte da Comissão Estadual de Emprego (CEE).

Estas duas etapas são realizadas em conjunto e envolvem a elaboração final da proposta das unidades da federação para o período de planejamento. O *tradeoff* neste ponto do processo envolve uma negociação entre as SEE e SME / CME com o CEE, para a decisão final sobre o conteúdo das ações e metas das propostas do estado (capital, grandes municípios e demais municípios). O PPAE é uma “ferramenta de planejamento do SPETR no âmbito das unidades da federação”¹² e é elaborado na forma de uma consolidação dos projetos básicos municipais. A partir da composição dos projetos básicos no âmbito das instâncias credenciadas (unidades gestoras dos grandes municípios e do estado, como se descreveu na etapa anterior), a instância estadual (SEE), apoiada nas mesmas diretrizes e orientações que fundamentaram os projetos básicos, consolida-os, compondo o Plano Plurianual Estadual, que é analisado e aprovado em conjunto com a Comissão Estadual de Emprego (CEE).

12. Cf. Termo de Referência para PPAE (BRASIL, 2006). São objetivos dos PPAE: a) cumprir o estabelecido pelas resoluções do CODEFAT, lei 7998/1990; b) fortalecer os princípios e normas que norteiam as ações do SPETR; c) aperfeiçoar o planejamento do Sistema nos estados; d) adotar os procedimentos necessários à reorganização das ações do SPETR, de forma a garantir a distribuição geográfica da rede adequada às reais necessidades do mercado de trabalho local; e) apresentar à sociedade as ações específicas que serão objeto de execução; f) consolidar as cooperações institucionais; g) instituir procedimentos operacionais complementares às normas nacionais; g) diagnosticar a atuação do SPETR em curso, a partir da ótica do serviço prestado à sociedade, em especial no que tange ao atendimento do trabalhador e do empregador quanto às funções: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação social e profissional.

FIGURA 3 Esboço do processo de gestão estratégica do SPETR: o ciclo completo de planejamento, execução e avaliação de ações concretas, na ótica do gestor executivo



Fonte: MTE, SPPE - Termo de Referência para Elaboração do Plano Plurianual do SPETR e adaptações e detalhamentos elaborados pelo autor.

- 6) Análise, avaliação e aprovação (quando for o caso) do PPAE e autorização aos potenciais convenentes para a celebração dos Convênios Únicos Plurianuais – CUPA¹³ – (MTE)
- 7) A partir dos PPAE aprovados, são elaborados os Planos de Trabalho (detalhamento da implementação dos projetos, incluindo os orçamentos de custos, recursos financeiros requeridos e contrapartidas), de acordo com as normas estabelecidas pelo MTE e pelo CODEFAT. Tais planos são encaminhados às CME e CEE para análise e aprovação.

- 8) Atendidas as exigências legais, os CUPA são celebrados, entre o MTE e as SEE e SME.

Estas três etapas representam a finalização do processo de planejamento e são abordadas em conjunto para enfatizar que envolvem o processo de negociação definitivo, contemplando os *tradeoff* sobre todas as modificações necessárias nos conteúdos e metas previstos e que devem ser providenciados para ajustar o PPAE aos recursos financeiros disponibilizados pelo MTE – CODEFAT. É evidente que o ajuste final exige algumas “idas e voltas” em termos de prioridades e disponibilidade de recursos financeiros. Encerrado o processo de ajuste, são celebrados os convênios (CUPA) entre o MTE e as SME e SEE.

Encerrada a etapa de planejamento, e ainda com o auxílio da Figura 4, examinemos o ciclo operacional, ou etapa de execução das ações planejadas (o tempo “real” ou corrente).

- 9) Ajustes do Plano de Trabalho aos termos e recursos estabelecidos no CUPA por conta da SEE e SME.

Esta etapa é eventual e representa uma espécie de transição entre o planejamento e a operação, pois envolve a possibilidade de alteração de algumas metas ou conteúdos previstos para as ações nos projetos básicos, em razão, principalmente, da não obtenção dos recursos financeiros previstos pelas metas estabelecidas. Podem ser necessários ajustes de metas para recompor as condições concretas de viabilidade demonstradas no orçamento do projeto.

13. Para as ações dos programas estruturais, os convênios são celebrados exclusivamente entre o MTE e o órgão gestor executivo local (SEE e SME); para as ações contidas nos chamados programas especiais, é possível celebrar o convênio com instâncias adicionais: outras organizações governamentais, que não as SEE ou SME, e Organizações Não Governamentais.

10) Detalhamento da implementação das ações por parte da SEE e SME.

Elaboração de cronogramas, preparação das equipes internas para as ações que se desenrolam nos CIETs, preparação das licitações para contratação de parceiros para as ações terceirizadas e implementação de todas as ações programadas.

11) Execução das ações projetadas (CIETs e terceiros).

Desenrolar concreto das ações programadas a cargo dos CIETs e dos prestadores de serviços licitados.

12) Acompanhamento da execução das ações por parte da SEE e SME.

Controle da efetivação dos cronogramas físicos e financeiros implementados, controle das atividades-fins, por meio de levantamento de informações para avaliação do andamento e dos resultados dos serviços (internos e externos), controle das atividades-meios, por intermédio da coordenação das atividades de gestão interna, geração de relatórios parciais para conhecimento e avaliação das atividades de períodos intermediários por parte gestão local e superior.

13) Finalização das ações programadas nos Planos de Trabalho por parte da SEE e SME.

Encerramento do ciclo de execução das ações programadas para um determinado período de planejamento: levantamento dos procedimentos finais dos executores, coleta de informações, sobre os resultados finais obtidos, dos responsáveis (internos e externos) pelos serviços e do público-alvo.

Terminado o ciclo de execução das ações concretas, e continuando a utilizar a Figura 4, cabe examinar com detalhe o ciclo de avaliação e geração de *feedback*, no tempo que foi denominado de “futuro” e que completa o ciclo de gestão estratégica.

14) Levantamento das informações para avaliação do conjunto do processo: prestadores de serviço, percepção do público-alvo, execução orçamentária etc., por parte da SEE e SME.

15) Tabulação e análise dos indicadores qualitativos e quantitativos dos resultados gerados pelas ações executadas.

16) Elaboração de relatórios para avaliação final por parte da SEE e SME.

Estas três etapas são abordadas em conjunto porque, de fato, são desdobramentos da atividade de avaliação final de um ciclo completo de

gestão estratégica. A partir das informações levantadas durante e depois da execução das ações (internas e externas) sobre variados aspectos operacionais, em especial quanto aos procedimentos dos prestadores de serviço e quanto à percepção do público-alvo, são construídos os indicadores (previamente definidos) e avaliados todos os aspectos das operações, com ênfase nos resultados — quantitativos e qualitativos — obtidos. São elaborados, então, os relatórios finais, que contêm a análise e a avaliação dos resultados obtidos e as recomendações ou sugestões dos gestores locais, dirigidas ao MTE para análise e eventual aprovação.

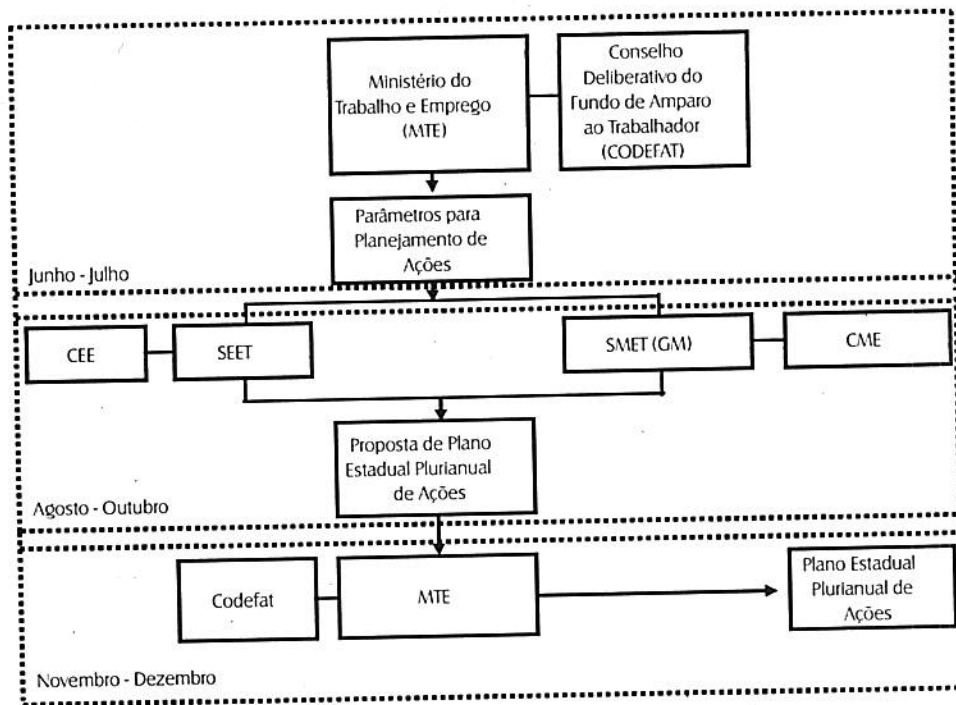
17) Geração de *feedback* nos âmbitos da gestão local e da direção do SPETR.

As recomendações ou sugestões são analisadas localmente pelas instâncias gestoras (SEE e SME), deliberativas (CEE e CME) e no nível nacional (pelo MTE / CODEFAT), que decidem sobre a implementação ou não de algumas delas e, eventualmente, incorporam ajustes nas diretrizes e normas do Sistema.

Resumindo, vale destacar os pontos críticos (momentos e instâncias onde ocorrem os processos decisórios estruturalmente mais tensos e complexos) no ciclo de gestão estratégica do SPETR, tais como nas seguintes etapas: (1) e (2), quando se concretizam os chamados *tradeoff* de natureza estrutural, envolvendo exclusivamente as instâncias de direção superior do Sistema, sendo, como se sabe, os processos decisórios mais sensíveis às mudanças significativas de rumo das políticas de governo; (2), (3), (4) e (5), no conjunto das quais se dá o *tradeoff* de natureza local, processo decisório que abrange desde a formulação adaptativa das diretrizes locais, a partir das diretrizes nacionais, por parte dos órgãos deliberativos locais (CEE e CME), até a aprovação dos PPAE por parte das SEE, SME, CEE e CME; finalmente, as etapas (6), (7) e (8), no interior das quais ocorre o derradeiro *tradeoff*, que, de fato, envolve ou deveria envolver um amplo processo de negociação entre os gestores locais, com seus PPAE, e a direção do SPETR, tendo em vista a necessidade de atender às prioridades apontadas nos planos e as restrições relacionadas à alocação final dos recursos financeiros

Do ponto de vista dos prazos sugeridos para as atividades do ciclo de planejamento, a agenda ilustrada na Figura 4 mostra que a direção nacional do SPETR formula os parâmetros para o planejamento nos meses de junho e julho, o que significa que é a partir desse período que se iniciam efetivamente as negociações locais (estados, capitais, e grandes municípios) para finalização dos seus planos para o período de planejamento, que pode ser um momento de elaboração do plano plurianual ou de sua atualização, por meio de aditamento da CUPA.

FIGURA 4 Agenda do processo de planejamento do SPETR



Fonte: MTE - SEET e adaptações.

Sendo assim, os órgãos gestores locais consolidam seus PPAE nos meses de agosto a outubro, e a direção nacional analisa, avalia e decide a aprovação e celebração dos CUPA nos meses finais do ano — novembro e dezembro. Isso significa, de acordo com os procedimentos examinados no ciclo de gestão estratégica, que os gestores locais dispõem de cerca de cinco meses (de janeiro a maio) para trabalhar na produção de seus diagnósticos locais, na atualização e priorização preliminar de seu *portfolio* de anteprojetos; em seguida, dispõem de três meses para a priorização final e elaboração dos projetos básicos para as ações e consolidação do PPAE; finalmente, contarão com um prazo não totalmente conhecido (pois, no modelo examinado, não está previsto o prazo máximo para que o MTE autorize a celebração do CUPA) para a elaboração final dos planos de trabalho que concretizam os CUPA.

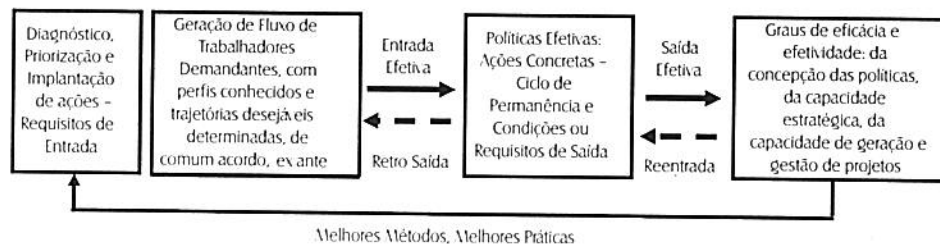
3 Funções, objetos, objetivos e algumas questões críticas no funcionamento concreto do SPETR

O objetivo desta seção está relacionado com o breve exame do fluxo das ações das políticas públicas no âmbito das atribuições do SPETR, com o intuito de sintetizar algumas idéias que podem ser desdobradas em ferramentas e métodos para a identificação dos principais dos obstáculos apontados para a consecução dos objetivos do Sistema¹⁴. Em outras palavras, será feita uma análise preliminar, contemplando os principais pontos críticos que caracterizam o fluxo das ações do Sistema, tentando identificar algumas formas de superá-los ou amenizá-los, em especial para aquelas que estão previstas nas diretrizes e normas do SPETR e que fundamentam as principais modificações propostas para o seu funcionamento.

Dentre as propostas para reestruturação do SPETR, podemos destacar inicialmente a que prevê a integração de suas funções — inclusive com a centralização física do atendimento ao público —, vale dizer, a de passar a implementar as ações de tal forma que elas se relacionem efetiva e dinamicamente. O mais desejável na integração é que os resultados de uma ação se encadeiem com os resultados de outras ações (simultâneas, prévias ou posteriores) a fim de que garantam a permanência efetiva do trabalhador nos processos de geração de renda (por meio de emprego ou qualquer outra forma de trabalho), garantindo de forma sustentada a inclusão social do indivíduo ou do grupo. Assim, isso deve ser visto naquela cadeia virtuosa de “entrada” e “saída” do Sistema.

O fluxo de ações ilustrado na Figura 5 permite a visualização de diversos pontos críticos do SPETR ou, de outra forma, das fontes geradoras de riscos de não eficácia ou de não efetividade social das ações executadas.

FIGURA 5 Fluxo das ações de políticas públicas no âmbito das atribuições do SPETR



14. Isso será feito a partir de análises e estudos já efetuados, em especial tendo em vista o amplo e profundo diagnóstico levado a efeito com a participação dos principais segmentos sociais e órgãos de governo que compõem o Sistema, particularmente as propostas emanadas do II Congresso do SPETR.

Em termos gerais, o modelo de funcionamento adequado (no sentido que opera com elevados graus de eficácia e efetividade) deveria possuir mecanismos de otimização das condições de entrada dos trabalhadores no Sistema, otimização das condições de atendimento e seu encaminhamento para participar de ações consistentemente encadeadas, tendo em vista seu perfil ou seu potencial de obtenção de emprego ou trabalho, com a conseqüente otimização das condições de saída.

O que se busca, em última instância, com a operação do Sistema, é que ele responda, na forma de oferta de ações continuadas (complementadas, eventualmente, por ações especiais com prazos determinados de vigência), às necessidades fundamentais do mercado de trabalho (seja pelo lado da oferta, onde estão os trabalhadores, ou pelo lado da demanda, onde estão os empregadores), em especial as oriundas dos desajustes de oferta e demanda, que acabam criando situações indesejáveis (ainda mais em conjunturas de elevado nível de desemprego) como, por exemplo, a existência de vagas disponíveis e não ocupadas pela indisponibilidade local de trabalhadores com perfis adequados; ou ainda situações indesejáveis no campo das habilitações ao seguro-desemprego, na medida em que a entrada de um trabalhador desempregado na condição de segurado não deveria ter requisitos ou condições que pudessem desvincular essa entrada de outras ações do Sistema, que poderiam, dinamicamente, melhor qualificá-lo ou orientá-lo para aumentar seu potencial de inserção no mercado de trabalho e sair da condição de segurado.

Vamos examinar, então, de forma sintética, os principais pontos críticos em cada etapa do funcionamento do Sistema.

Há dois pontos críticos fundamentais: os requisitos e condições de entrada e os requisitos e condições de saída. Ambos estão relacionados com a necessidade de elaborar projetos básicos consistentes para as ações a serem executadas no período de planejamento. Um plano básico consistente é aquele que oferece, *ex ante*, ao trabalhador, uma trajetória otimizada para a saída do Sistema. O grau de consistência possível dos projetos depende da disponibilidade de informações que propiciem a elaboração prévia de estudos, análises e diagnósticos, que permitam vislumbrar com nitidez as condições que se oferecem aos trabalhadores desempregados num dado espaço territorial, para que ele se mova para o interior do mercado de trabalho e lá permaneça continuamente.

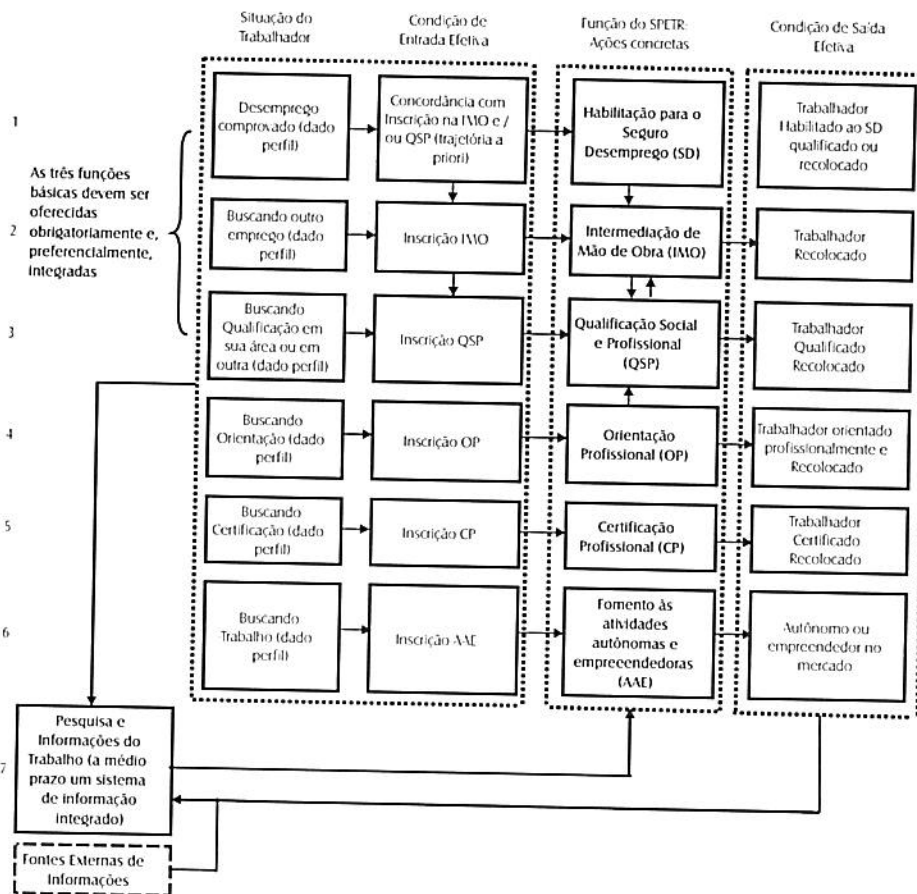
O SPETR é o canal privilegiado para que esse movimento ocorra, desde que seja possível estabelecer, *a priori*, uma trajetória otimizada para todo o trabalhador que se apresente num CIET. Construir essas trajetórias é o desafio do Sistema e, desde logo, é por isso que o principal ponto crítico inicial é a dificuldade de elaborar projetos básicos consistentes. Ressalte-se que o processo

de reestruturação do SPETR reconhece claramente essa lacuna fundamental, a ponto de incluir como uma função complementar da nova estrutura mecanismos de geração e atualização de informações sobre o mercado de trabalho.

Outro ponto crítico é a necessidade, prevista nas normas e diretrizes do Sistema, de, por um lado, condicionar a habilitação ao seguro-desemprego à adesão do trabalhador a uma dada trajetória, composta por ações de outras funções (intermediação, orientação ou formação profissional), e, de outro, condicionar que a definição dessa trajetória seja estabelecida de comum acordo.

Observemos com mais detalhe os ciclos das ações nas funções básicas do Sistema. Para isso vamos usar o esquema apresentado na Figura 6.

FIGURA 6 Fluxo das ações do SPETR e pontos críticos



Fonte: ATE, SPPE, Termo de Referência para PPA do SPETR e adaptações.

O ponto crítico por excelência das três funções básicas é que as saídas efetivas (exceto o segurado que pode “sair” com qualificação, mas sem colocação) dependem exclusivamente da recolocação no mercado. O que, como já foi citado, exige a elaboração de projetos básicos e consistentes, ou seja, que integrem habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação social e profissional, e criem os caminhos no interior do SPETR para a otimização dos resultados dessas ações.

A observação da ilustração dos fluxos das ações concretas no interior do Sistema (separadas por funções, mas integradas no seu transcorrer) que constam na Figura 6 ressalta e reitera, claramente, a dependência crucial do fluxo de informações (observar as relações da função 7 — Sistema de Informação Unificado e Integrado para a gestão estratégica do SPETR, com as demais funções), gerado (tanto diretamente, no interior do Sistema, como indiretamente, por meio das bases de dados já disponíveis ou a desenvolver no seu exterior) para o estabelecimento de condições mínimas para a consecução do principal objetivo do Sistema, que é a integração ou a ação coordenada e encadeada das três funções básicas.

TABELA 1 Indicadores Sociais, segundo municípios
Brasil – 2000-2005

Número de Convênios, Municípios e Estados	População (2005)	IDHM (2000)	Participação na UF (%)	Taxa de Desemprego (2000)	Partido Político (%) (1)
1 Rio Branco	305.731	0,75	45,6	14,7	PMDB
1 Demais Municípios	364.005	-	54,4	9,2	
2 AC	669.736	0,63	100,0	12,3	PTB
1 Maceió	903.463	0,74	30,1	23,4	PSB
1 Demais Municípios	2.099.523	-	69,9	14,1	
2 AL	3.002.986	0,58	100,0	17,6	PSDB
1 Manaus	1.644.690	0,77	50,9	23,8	PL
1 Demais Municípios	1.587.640		49,1	12,9	
2 AM	3.232.330	0,62	100,0	19,5	PPS
1 Macapá	355.408	0,77	59,8	19,2	PT
1 Demais Municípios	239.179		40,2	18,8	
2 AP	594.587	0,70	100,0	19,4	PDT

IC.001/04/03

TABELA 1 Indicadores Sociais, segundo municípios
Brasil – 2000-2005

Número de Convênios, Municípios e Estados	População (2005)	IDHM (2000)	Participação na UF (%)	Taxa de Desemprego (2000)	Partido Político (%) (1)
1 Salvador	2.673.560	0,81	19,4	24,8	PDT
1 Feira de Santana	527.625	0,74	3,8	18,3	PFL
1 Demais Municípios	10.579.224	-	76,8	14,6	
3 BA	13.780.409	0,63	100,0	18,4	PT
1 Fortaleza	2.374.944	0,79	29,3	16,9	PMDB
1 Caucaia	303.970	0,72	3,8	20,4	PPB
1 Demais Municípios	5.418.362	-	66,9		
3 CE	8.097.276	0,63	100,0	13,3	PSB
1 Vila Velha	396.323	0,82	11,7	15,9	PTB
1 Serra	383.220	0,76	11,3	21,4	PDT
1 Cariacica	355.456	0,75	10,5	18,9	PSDB
1 Vitória	313.312	0,86	9,2	16,3	PSDB
1 Demais Municípios	1.950.112	-	57,4	8,5	
5 ES	3.398.423	0,73	100,0	13,4	PMDB
1 Goiânia	1.201.006	0,83	21,4	11,9	PT
1 Aparecida de Goiânia	435.323	0,76	7,8	13,2	PFL
1 Anápolis	313.412	0,79	5,6	13,4	PPS
1 Demais Municípios	3.658.482	-	65,2	12,0	
4 GO	5.608.223	0,73	100,0	13,0	PP
1 São Luís	978.824	0,78	16,0	21,9	PDT
1 Demais Municípios	5.124.503	-	84,0	8,1	
2 MA	6.103.327	0,58	100,0	11,8	PDT
1 Belo Horizonte	2.375.329	0,84	12,3	17,0	PSB
1 Contagem	593.419	0,79	3,1	19,3	PSDB
1 Uberlândia	585.262	0,83	3,0	14,5	PMDB
1 Juiz de Fora	501.153	0,83	2,6	14,8	PMDB
1 Betim	391.718	0,78	2,0	23,4	PL
1 Montes Claros	342.586	0,78	1,8	18,9	PFL
1 Ribeirão das Neves	311.372	0,75	1,6	22,7	PFL
1 Demais Municípios	14.136.611	-	73,5	11,0	
8 MG	19.237.450	0,72	100,0	14,2	PSDB

(continua)

TABELA 1 Indicadores sociais, segundo municípios
Brasil – 2000-2005

Número de Convênios, Municípios e Estados	População (2005)	IDHM (2000)	Participação na UF (%)	Taxa de Desemprego (2000)	Partido Político (%) (1)
1 Campo Grande	749.768	0,81	33,2	14,9	PMDB
1 Demais Municípios	1.511.773	-	66,8		
2 MS	2.261.541	0,74	100,0	13,7	PMDB
1 Cuiabá	533.800	0,82	19,4	16,2	PSDB
1 Demais Municípios	2.216.432	-	80,6	10,1	
2 MT	2.750.232	0,74	100,0	12,3	PPS
1 Belém	1.405.871	0,81	20,2	19,0	PTB
1 Ananindeua	482.171	0,78	6,9	19,9	PSDB
1 Demais Municípios	5.082.544	-	72,9	10,3	
3 PA	6.970.586	0,67	100,0	13,7	PT
1 João Pessoa	660.798	0,78	18,4	17,9	PSB
1 Campina Grande	376.132	0,72	10,5	19,1	PMDB
1 Demais Municípios	2.558.956	-	71,2	9,6	
3 PB	3.595.886	0,59	100,0	14,3	PSDB
1 Recife	1.501.008	0,80	17,8	21,4	PT
1 Jaboatão dos Guararapes	640.722	0,78	7,6	25,1	PSC
1 Olinda	384.510	0,79	4,6	24,0	PC do B
1 Demais Municípios	5.887.353	-	70,0	13,8	
4 PE	8.413.593	0,63	100,0	18,3	PSB
1 Teresina	788.773	0,77	26,3	16,8	PSDB
1 Demais Municípios	2.212.331	-	73,7	6,6	
2 PI	3.001.104	0,59	100,0	10,5	PT
1 Curitiba	1.757.904	0,86	17,1	14,1	PSDB
1 Londrina	488.287	0,82	4,8	13,1	PT
1 Maringá	318.952	0,84	3,1	11,9	PT
1 Foz do Iguaçu	301.409	0,79	2,9	16,8	PMDB
1 Ponta Grossa	300.196	0,80	2,9	15,0	PT
1 Demais Municípios	7.095.108	-	69,1	10,5	
6 PR	10.261.856	0,74	100,0	12,8	PMDB
1 Rio de Janeiro	6.094.183	0,84	40,1	15,9	PFL
1 São Gonçalo	960.841	0,78	6,3	18,6	PMDB
1 Duque de Caxias	842.890	0,75	5,5	22,2	PSDB
1 Nova Iguaçu	830.902	0,76	5,5	21,7	PSDB

ALCANTARA

TABELA 1 Indicadores sociais, segundo municípios
Brasil – 2000-2005

Número de Convênios, Municípios e Estados	População (2005)	IDHM (2000)	Participação na UF (%)	Taxa de Desemprego (2000)	Partido Político (%) (1)
1 Belford Roxo	480.695	0,74	3,2	23,1	PPS
1 Niterói	474.046	0,89	3,1	14,1	PDT
1 São João de Meriti	464.327	0,77	3,1	20,6	PMDB
1 Campos dos Goytacazes	426.212	0,75	2,8	16,2	PDT
1 Petrópolis	306.002	0,80	2,0	14,7	PDT
1 Demais Municípios	4.320.763	-	28,4	14,5	
10 RJ	15.200.861	0,76	100,0	17,1	PMDB
1 Natal	778.040	0,79	25,9	18,1	PSB
1 Demais Municípios	2.221.886	-	74,1	13,8	
2 RN	2.999.926	0,64	100,0	16,5	PSB
1 Porto Velho	373.917	0,76	24,4	16,4	PT
1 Demais Municípios	1.160.677	-	75,6	7,2	
2 RO	1.534.594	0,71	100,0	10,3	PPS
1 Boa Vista	242.179	0,78	61,9	14,9	PPS
1 Demais Municípios	149.138	-	38,1	16,1	
2 RR	391.317	0,68	100,0	15,0	PSDB
1 Porto Alegre	1.428.696	0,87	13,3	14,7	PPS
1 Caxias do Sul	404.187	0,86	3,8	11,5	PT
1 Pelotas	342.513	0,82	3,2	17,3	PT
1 Canoas	329.174	0,82	3,1	17,9	PSDB
1 Demais Municípios	8.271.415	-	76,8	7,0	
5 RS	10.775.985	0,78	100,0	12,2	PSDB
1 Joinville	487.045	0,86	8,3	15,5	PMDB
1 Florianópolis	396.778	0,88	6,8	12,3	PSDB
1 Demais Municípios	4.982.745	-	84,9	6,7	
3 SC	5.866.568	0,79	100,0	10,3	PMDB
1 Aracaju	498.619	0,79	25,3	21,1	PT
1 Demais Municípios	1.469.172	-	74,7	13,0	
2 SE	1.967.791	0,62	100,0	16,7	PT
1 São Paulo	10.927.985	0,84	27,0	18,2	PFL
1 Guarulhos	1.251.179	0,80	3,1	22,2	PT
1 Campinas	1.045.706	0,85	2,6	16,2	PDT
1 São Bernardo do Campo	788.560	0,83	1,9	19,9	PSB

(continua)

TABELA 1 Indicadores sociais, segundo municípios
Brasil – 2000-2005

Número de Convênios, Municípios e Estados	População (2005)	IDHM (2000)	Participação na UF (%)	Taxa de Desemprego (2000)	Partido Político (%) (1)
1 Osasco	705.450	0,82	1,7	19,2	PT
1 Santo André	669.592	0,84	1,7	19,8	PT
1 São José dos Campos	600.049	0,85	1,5	19,4	PSDB
1 Sorocaba	565.180	0,83	1,4	17,7	PSDB
1 Ribeirão Preto	551.312	0,86	1,4	13,6	PSDB
1 Santos	418.316	0,87	1,0	17,0	PMDB
1 São José do Rio Preto	406.826	0,83	1,0	13,7	PPS
1 Mauá	406.242	0,78	1,0	24,1	PL
1 Diadema	389.503	0,79	1,0	22,8	PT
1 Carapicuíba	382.772	0,79	0,9	23,0	PSDB
1 Moji das Cruzes	365.993	0,80	0,9	20,6	PSDB
1 Piracicaba	360.762	0,84	0,9	14,5	PSDB
1 Bauru	350.492	0,83	0,9	15,9	PDT
1 Jundiaí	344.779	0,86	0,9	15,5	PSDB
1 Itaquaquecetuba	340.596	0,74	0,8	26,6	PL
1 São Vicente	325.437	0,80	0,8	23,3	PSB
1 Franca	321.969	0,82	0,8	8,6	PSDB
1 Guarujá (2)	299.023	0,79	0,7	21,8	PDT
1 Demais Municípios	18.625.072	-	46,1	13,3	
23 SP	40.442.795	0,78	100,0	17,5	PSDB
1 Palmas	208.165	0,80	15,9	16,2	PT
1 Demais Municípios	1.097.563	-	84,1	13,8	
2 TO	1.305.728	0,66	100,0	14,3	PMDB
1 Brasília	2.333.108	0,84	100,0		
1 DF	2.333.108	0,84	100,0	17,0	PFL

Fonte: IBGE. Censo 2000, Estimativas Populacionais IBGE (elaboração própria)

(conclusão)

(1) Disponível em : <www.portal.politico.com.br> e resultados das eleições para governadores 2006.

(2) Em 2007, estima-se que o município terá mais de 300 mil habitantes.

Nota: Total de Convênios Únicos Plurianuais no país: 107, sendo 27 estaduais (incluindo DF), 27 de capitais de estado e 53 de municípios.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. In: CONGRESSO NACIONAL: SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 2., 2005, São Paulo. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Térmo de referência para elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. Brasília: MTE - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, 2006.

MORETTO, A.; BARBOSA, A.F. O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda em discussão. In: DEDECCA; C.S.; PRONI, M.W. (Org.). *Economia e proteção social: textos para estudo dirigido*. Campinas, SP: Unicamp- IE / Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. v. 1.

PRINCIPAIS ASPECTOS DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS BÁSICOS PARA VIABILIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DE AÇÕES NO INTERIOR DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA (SPETR)¹

Luiz Antonio T. Vasconcelos²

Os projetos básicos têm função essencial no ciclo de funcionamento previsto para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR. São os instrumentos que permitem a construção dos Planos Plurianuais Estaduais – PPAE e, em última instância, os objetos efetivos do Plano Plurianual Nacional – PPAN.

O modelo de planejamento do SPETR estabelece um ciclo, o qual é acionado, de um lado, pela formulação, por iniciativa do MTE, das diretrizes e dos parâmetros para execução dos PPAE num dado período e, de outro, pelos projetos básicos dos governos estaduais, das capitais e dos municípios com mais de 300 mil habitantes. Os PPAE – elaborados pelas secretarias estaduais de trabalho, ou correspondente, na condição de secretaria executiva das políticas da órbita do SPETR, ao lado da comissão estadual de emprego – são a consolidação dos projetos básicos a partir das diretrizes do PPAN e de parâmetros complementares locais. Aprovados os PPAE, sua consolidação para o conjunto do país pode ser entendida como o instrumento executivo nacional do Sistema, representando o fechamento de seu ciclo de planejamento efetivo.

Dessa forma, um dos papéis primordiais dos gestores locais reside na construção dos projetos básicos. Concretamente, estes têm como finalidade identificar necessidades locais, relacionadas a qualquer das funções objeto do Sistema, e determinar as formas de supri-las.

Como há diretrizes e parâmetros a observar (em termos nacionais e locais) e os recursos financeiros são limitados, as necessidades identificadas devem ser

1. O presente texto foi concebido para utilização em sala de aula, como material de apoio ao Módulo 8 do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda.
2. Professor do Instituto de Economia – IE e da Escola de Extensão Universitária da Unicamp.

submetidas a um processo de escolha, que envolve a definição de prioridades e, portanto, o estabelecimento de parâmetros de priorização. Em razão desse processo de escolha, idealizou-se, como será visto, uma etapa do planejamento local preparatória à elaboração de projetos básicos, que envolveria a criação de uma carteira de anteprojetos (projetos preliminares). Esta seria atualizada freqüentemente, de acordo com as análises da conjuntura socioeconômica e dos indicadores da dinâmica do mercado de trabalho local, de forma que as escolhas partissem de prioridades devidamente comprovadas.

Para algumas ações estruturais (as chamadas básicas), diretrizes e parâmetros nacionais definem prioridades *ex ante*, vale dizer, os gestores locais têm algumas ações predeterminadas para viabilizar nos projetos. Para as demais ações estruturais (chamadas de complementares), os gestores devem agir a partir das necessidades identificadas e priorizadas de acordo com critérios de relevância local; de forma semelhante devem proceder quanto às ações especiais.

Ressalte-se que o processo de elaboração e viabilização de projetos exige o manejo de métodos e técnicas de investigação e análise, de uma ampla base de informações que revele as principais características dinâmicas da economia e sociedade locais, além da sensibilidade na priorização de ações tendo em vista o equacionamento das necessidades locais e dos recursos disponíveis.

O objetivo deste texto é apresentar, sinteticamente, os aspectos e as etapas mais importantes do processo de elaboração dos projetos básicos do SPETR, apontando, em cada passo, as principais informações requeridas bem como suas fontes (quando disponíveis) ou, ainda, indicando como obtê-las por meio de pesquisas ou levantamentos específicos. Serão utilizados também alguns textos de referência³ com exemplos ou ilustrações que permitem a visualização de alguns modelos de análise que apóiam etapas específicas da elaboração dos projetos.

A abordagem baseia-se na metodologia resumida que foi proposta – em sala de aula – para a elaboração dos projetos dos grupos, com alguns complementos e detalhamentos.

O método sugerido, como referência preliminar, para a elaboração dos projetos é resumido a seguir.

- Definição do objeto do projeto (*o que* será feito): descrição resumida do que é o projeto, com tema específico e temas correlatos, enquadramento

3. Para informações mais gerais, ver Cazzuni (2005). Todas as outras tabelas foram elaboradas pelo autor e pelo pesquisador Thiago F. F. Ribeiro.

nas políticas do Sistema, abrangência das ações preconizadas, perfis e características da população atendida (público-alvo), etc.

- Explicitação das justificativas ou principais razões da proposta (*por que* deve ser feito): diagnóstico de problemas e demandas (gerais e específicos) que motivam a execução do projeto; análises com esclarecimento de conceitos e demonstrações com respectivas fontes de dados, que fundamentam o projeto.
- Determinação dos objetivos a atingir (*para que* será feito): especificação das finalidades (se for o caso, separar os aspectos gerais e específicos); enquadramento nos objetivos (gerais e específicos) das respectivas políticas do SPETR; definição de metas para as ações das funções básicas, em especial, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional (ambas associadas ou não à habilitação ao seguro-desemprego), explicitando cifras físicas, quando cabível.
- Explicitação do espaço local em que se quer atuar (*onde* devem ocorrer as ações): localização ou abrangência espacial; detalhamento das características socioeconômicas locais e compatibilização com as diretrizes gerais e locais do Sistema.
- Estabelecimento da duração do projeto (*quando* devem ocorrer as ações): definição do ciclo de vigência (duração e periodicidade eventual) do projeto; cronogramas físico e financeiro de execução (se possível, detalhados por metas ou programas); compatibilização com os ciclos de planejamento e execução do Sistema.
- Explicitação dos meios disponíveis para execução do projeto (*como* serão implementadas e executadas as ações): fontes de informação e dados disponíveis para execução integrada das ações no âmbito das funções básicas do Sistema; modelos de operação e gestão; especificação das formas de suprimento dos recursos (materiais e financeiros); marcos relevantes do projeto; definição de responsabilidades no âmbito do Sistema, em relação a órgãos gestores e prestadores de serviços externos.
- Meios de avaliação (*como* classificar e analisar os resultados): indicadores para metas físicas e para as qualitativas; observar que esta etapa deve gerar informações que garantam *feedback* tanto para um projeto em particular como para o processo de planejamento, em geral, no SPETR, de tal forma que favoreça o funcionamento de um ciclo de aprendizado e aperfeiçoamento contínuos na gestão estratégica do Sistema.

Destacou-se também que a utilização do método sugerido só faz sentido a partir de alguns requisitos assumidos no SPETR, que, de início, deve ser interpretado como um sistema estruturado (uma “organização”), cujo objetivo é operar políticas previamente formuladas e aprovadas. As premissas para elaboração de projetos, nesse caso, devem ser supridas, simplesmente, pela demonstração da pertinência dos projetos ao Sistema, isto é, os objetos, objetivos, justificativas, públicos-alvo, locais, meios e prazos de execução, exigências de recursos físicos e financeiros, resultados esperados, parâmetros de avaliação, etc. devem estar totalmente contidos e identificados na estrutura e na dinâmica de funcionamento do SPETR.

Ademais, foram reiteradas as bases conceituais que devem (ou deveriam) sustentar a especificação dos objetos, dos objetivos e das justificativas para elaboração de projetos no SPETR: a geração de projetos públicos relacionados ao equacionamento e à viabilização de soluções para os problemas que afetam as condições de emprego, trabalho e renda nas sociedades contemporâneas depende crucialmente do método de análise utilizado para a compreensão do processo socioeconômico de que trata.

O uso do método econômico escorado nas categorias históricas de análise implica, em primeiro lugar, a compreensão dos conceitos de processo de acumulação do capital (em especial sua dinâmica cíclica, de expansão e contração) e de estruturação e dinâmica das classes sociais no interior desse processo. Em segundo lugar, requer a formulação de hipóteses a respeito do papel do Estado no sistema capitalista e, em decorrência, sobre o estabelecimento de políticas públicas com contornos bem definidos (estruturais e conjunturais) para garantir patamares mínimos de dinamismo econômico e social.

A partir desses contornos conceituais gerais é que se deve compreender o SPETR, tanto em suas instâncias mais gerais (dependentes da formulação de políticas públicas de natureza mais ampla e estratégica) como em seus âmbitos operacionais mais específicos e distribuídos localmente, nos quais se verifica concretamente a grande diversidade de projetos que pode ser operada. Em poucas palavras, sugere-se a compreensão do SPETR como uma estrutura de políticas públicas compensatórias ou paliativas, no sentido de que não têm como finalidade a geração de empregos. Suas ações limitam-se totalmente aos parâmetros quantitativos e qualitativos estabelecidos pelas vagas ofertadas pelas empresas e seus objetivos só são concretizados de forma eficaz e socialmente efetiva ao conduzir o trabalhador ao mercado de trabalho formal ou, alternativamente, propiciar seu engajamento em atividades geradoras de renda, sem criação necessária de vínculo empregatício.

1 Etapas preparatórias⁴

As etapas de preparação têm a função crucial de sustentar as análises estratégicas que justificam as escolhas das ações levadas a cabo no período de planejamento. Buscam explicitar, com algum detalhe, a evolução das condições econômicas e sociais gerais, bem como a situação e as necessidades do mercado de trabalho local e estabelecer, em consonância com as diretrizes nacionais e locais, as prioridades para ação.

Portanto, os estudos elaborados nessa fase devem apoiar: as decisões de natureza estratégica geral (como a Etapa 1); aquelas que se referem à identificação das principais características da atividade econômica e de alguns aspectos dos perfis populacionais e de carências ou tendências do mercado de trabalho local (como a Etapa 2); o aprimoramento do processo de priorização e escolha das ações que devem ser executadas pelo projeto (como a Etapa 3).

■ Etapa 1: Interpretação de diretrizes e parâmetros nacionais e complementos locais e proposição preliminar das linhas de ação (BRASIL, 2006, p. 3-4)

As diretrizes e orientações gerais para a estruturação e o funcionamento local do SPETR podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

- estruturar e integrar as várias funções e ações básicas e complementares;
- integrar as ações no mesmo território, evitando superposições;
- estabelecer padrão de atendimento e organização em todo o território nacional, observando especificidades regionais e funcionais;
- estabelecer o desenvolvimento de todas as ações nos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda;
- adotar mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para segmentos em situações de vulnerabilidade em relação ao trabalho;
- organizar ações por meio de políticas de natureza continuada, permanente e integrada;
- organizar ações de natureza específica, com duração e objetivos limitados, e voltadas ao atendimento de demandas relacionadas a determina-

4. Ao longo do roteiro de que trata este tópico, em todos os casos em que o tema esteja contemplado no *Termo de Referência* (BRASIL, 2006) para elaboração do PPAE do SPETR, em especial no que se refere a diretrizes, orientações específicas, determinações, parâmetros ou outras sugestões de natureza estratégica feitas pela direção do Sistema, utilizou-se, diretamente, a formulação textual que consta do referido documento.

da região, setor ou público prioritário, em articulação com aquelas de natureza continuada;

- aumentar a efetividade social, a qualidade dos serviços públicos, sua eficiência e eficácia, com vistas a uma maior inserção do trabalhador em vagas captadas no mercado de trabalho e ao seu encaminhamento para atividades autônomas e empreendedoras, fortalecendo o desenvolvimento local;
- ampliar a gestão participativa, por meio dos conselhos tripartites e paritários em seus diferentes níveis de organização.

O conjunto amplo de diretrizes que orientam a fase atual do processo de reorganização do SPETR, permite vislumbrar vastas possibilidades de ações e projetos a implementar. Estes abrangem desde a implantação física de unidades de atendimento e sua estruturação para adequado funcionamento até iniciativas específicas de duração determinada, para responder a demandas particulares, articuladas ou não às de natureza continuada.

Há também algumas diretrizes mais específicas, principalmente aquelas relacionadas à forma de tratamento das ações estruturais que constituem funções básicas do Sistema. Isso fica evidente quando se observam os requisitos (BRASIL, 2005) para a celebração do Convênio Único, segundo os quais o gestor local deve executar, no mínimo, as ações primordiais do SPETR: intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego e qualificação social e profissional; além da recomendação de que, “na operação dessas ações, seus gestores deverão primar pela condução de processos de integração que conduzam o trabalhador para o mercado de trabalho” (BRASIL, 2006, p. 18).

■ Etapa 2: Diagnóstico específico do mercado de trabalho e das potencialidades sociais e econômicas locais⁵: algumas sugestões de métodos e de fontes de informação

Algumas das questões básicas que se colocam nesta etapa são as seguintes:

- Como identificar as características da atividade econômica local, seu potencial de dinamismo e respectivos impactos na oferta de empregos?
- Como identificar o perfil ou as características mais importantes (idade, faixa de renda, condição no mercado de trabalho, etc.) da população local?

5. Este tópico corresponde ao Capítulo 1 da estrutura recomendada pelo MTE, para o PPAE 2006-09 (BRASIL, 2006, p. 14).

- Como identificar as carências e tendências do mercado de trabalho local?
- Como identificar as condições sociais gerais da população local?
- Há informações disponíveis para elaborar quadros com subsídios para as ações básicas do Sistema?

A tentativa de resposta a tais questões compõe o que se denomina diagnóstico da situação econômica e social da população e da evolução do mercado de trabalho local. Inúmeras informações podem ser utilizadas para estruturar esse quadro de análise e várias ilustrações permitem que se responda, mesmo que de forma estimativa ou aproximada, às principais questões levantadas.

A fim de tratar as questões formuladas e as principais fontes de informações disponíveis para elaborar os quadros auxiliares, serão considerados dois conjuntos de informações. O primeiro se destina a subsidiar a análise de algumas categorias econômicas, ao passo que o segundo apóia o estudo de alguns indicadores sociais. Serão também sugeridas algumas análises desejáveis para as quais não se dispõe de informação sistematizada, que ainda assim poderia ser obtida na hipótese de a gestão local ter condições de implantar levantamentos específicos. Em termos gerais, vale também ressaltar que as bases territoriais para o levantamento podem ter níveis distintos de agregação, conforme os objetivos da análise. Ou seja, podem ser agregadas informações para municípios específicos, conjuntos de municípios, Estados específicos (Unidades Federativas), conjuntos de Estados ou regiões do País.

Cabe ressaltar que, ao longo da apresentação das sugestões das bases e da organização das informações para análise, a título de ilustração, são apresentados quadros com dados sobre Osasco, os quais poderão ser úteis na medida em que o projeto básico desse município constituirá, adiante, um estudo de caso.

Indicadores da atividade econômica e do mercado de trabalho – São sugeridos indicadores que contemplam dois grandes objetivos das análises locais. Um deles propicia um panorama da evolução recente e das tendências econômicas e sociais locais e o outro organiza as informações para permitir uma visão mais acurada da evolução recente e das tendências da distribuição do emprego (ou do desemprego) dentre as ocupações locais mais importantes. Para tanto, constroem-se os quadros descritos a seguir.

- Quadros para análise da evolução recente e das tendências da atividade econômica local, em especial do impacto na geração de empregos, com objetivo específico de propiciar indicações gerais e pontuais para apoiar a execução das funções básicas.
 - Evolução (absoluta e taxa de crescimento anual) do número de pessoas ocupadas nas atividades econômicas, estoque e fluxo de empregos locais. Fonte: Rais, em dois momentos no tempo, como 2003/2005, ou três momentos, como 1999/2003/2005.
 - Nos grandes setores: indústria de transformação, comércio, serviços (distribuição por tamanho dos estabelecimentos – pequenos, médios e grandes –, por grau de dinamismo e contribuição relativa para o emprego).
 - Nos setores de atividade desdobrados, quatro a cinco dígitos da CNAE, por grau de dinamismo e contribuição relativa para o emprego.
 - Quadros para análise da evolução recente e das tendências das ocupações nos setores que mais empregaram (ou desempregaram) no período.
 - Nas principais ocupações, por grau de dinamismo e contribuição relativa para o emprego.
 - Com outras fontes, como PED/Seade-Dieese (disponível para as regiões metropolitanas).
- Visualiza-se, a seguir, a evolução geral do emprego formal nos grandes setores de atividades econômicas.

TABELA 1 Evolução do emprego formal, participação relativa e taxa de crescimento, segundo grandes setores
Município de Osasco – 1999-2005

Grandes Setores	1999		2003		2005		Taxa Cres. Médio Anual(%)		
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	1999/2003	2003/2005	1999/2005
Total	95.628	100,0	101.698	100,0	118.645	100,0	1,6	8,0	3,7
Indústria	23.724	24,8	23.484	23,1	29.133	24,6	-0,3	11,4	3,5
Construção civil	2.451	2,6	1.391	1,4	2.663	2,2	-13,2	38,4	1,4
Comércio	20.020	20,9	22.660	22,3	25.268	21,3	3,1	5,6	4,0
Serviços	49.426	51,7	54.126	53,2	61.348	51,7	2,3	6,5	3,7
Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca	7	0,0	37	0,0	233	0,2	51,6	150,9	79,4

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

A mesma evolução pode ser desdobrada por setor industrial e porte das empresas. A Tabela 2 traz os dados referentes às grandes empresas.

TABELA 2 Setores industriais com mais de 500 empregados, variação do estoque de empregados e taxa de crescimento anual
Município de Osasco – 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Grandes (com mais de 500 empregados)					
		No. de Empregados			Saldo Positivo (%)	Saldo Negativo (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		1999	2005	Saldo			
Total		7.808	9.100	1.292	100,0	2,6	
34495 Fabr. de peças e acessórios de metal para veículos automotores não...		-	2.905	2.905	54,9	-	
55247 Fornecimento de comida preparada		3.243	4.893	1.650	31,2	7,1	
18120 Confeção de outras peças do vestuário		-	548	548	10,4	-	
17230 Fiação de fibras artificiais ou sintéticas		563	754	191	3,6	5,0	
31518 Fabricação de lâmpadas		611	0	-611		15,3	
36978 Fabricação de escovas, pincéis e vassouras		625	0	-625		15,6	
90000 Limpeza urbana e esgoto		780	0	-780		19,5	
34428 Fabr. de peças e acessórios para os sistemas de marcha e transmissão...		822	0	-822		20,5	
31119 Fabricação de geradores de corrente contínua ou alternada		1.164	0	-1164		29,1	
Saldo Positivo Total				5.294		-100,0	
Saldo Negativo Total				-4.002			

Fonte: MTE. *Rais* 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

Os dados a seguir referem-se às empresas médias, incluindo os setores que contribuem com 1% ou mais do emprego, ordenadas conforme participação relativa no total do emprego do segmento, para contemplar o dinamismo econômico dos setores mais importantes (Tabela 3) ou dos que mais empregam (Tabela 4).

Ainda para as médias empresas industriais, a Tabela 5 traz um recorte dos “novos” setores que registraram empregos ou dos setores que cresceram acima de 10% ao ano, no período. Ou seja, revela eventuais tendências para novas ocupações.

TABELA 3 Principais setores industriais de empresas médias (de 50 a 499 empregados), variação do estoque de empregados e taxa de crescimento anual
Município de Osasco - 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Médias (de 50 a 499 empregados)									
		No. de Empregados		% em 2005	Saldo Positivo (%)	Saldo Negativo (%)	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)		
		1999	2005							Saldo	
25291	Fabricação de artefatos diversos de plástico	837	831	-6	5,7	0,2	0,0	0,2	0,7		
34495	Fabric. de peças e acessórios de metal para veículos automotores não...	730	829	99	5,7	1,4	1,4	0,2	2,1		
31127	Fabric. de transformadores, indutores, conversores, sincronizadores, ...	0	721	721	5,0	9,9	11,3	0,2	0,2		
24732	Fabricação de artigos de perfumaria e cosméticos	351	629	278	4,3	8,6	19,9	0,2	7,4		
15890	Fabricação de outros produtos alimentícios	0	539	539	3,7	2,6	22,5	0,2	0,2		
22195	Fabric. de outros produtos de outros produtos galicos	0	535	535	3,7	7,3	0,0	29,8	0,2		
27260	Edução, edição e impressão de outros produtos galicos	0	469	469	3,2	6,4	0,0	36,3	0,2		
24724	Produção de produtos de limpeza e polimento	374	455	81	3,1	1,1	0,0	37,4	0,2		
15130	Fabricação de produtos de carne, banha e produtos de salchicha não-associada...	302	412	110	2,8	1,5	0,0	38,9	0,2		
15326	Preparação de carne, banha e produtos de salchicha não-associada...	191	398	207	2,7	2,8	0,0	41,7	0,2		
33200	Rafino de óleos vegetais	0	381	381	2,6	5,2	0,0	47,0	0,2		
09000	Fabric. de aparelhos e instrumentos de medida, teste e controle - ex...	205	367	162	2,5	2,2	0,0	49,2	0,2		
55247	Limpeza urbana e esgoto	54	353	299	2,4	4,1	0,0	53,3	0,2		
25224	Fornecimento de comida preparada	348	349	1	2,4	0,0	0,0	53,3	0,2		
21229	Fabricação de embalagem de plástico	352	347	-5	2,4	-	0,1	53,3	0,3		
31518	Fabricação de papéis, cartolina e cartão	158	344	186	2,4	2,6	0,0	55,9	0,3		
24996	Fabricação de lâmpadas	123	327	204	2,2	2,8	0,0	58,7	0,3		
33405	Fabric. de outros produtos têxteis não especificados ou não classif...	396	311	-85	2,1	-	2,2	58,7	2,5		
18112	Fabric. de aparelhos, instrumentos e materiais ópticos, fotográficos...	284	299	15	2,1	0,2	0,0	58,9	2,5		
35122	Confeção de peças interiores do vestuário	0	295	295	2,0	4,1	0,0	62,9	2,5		
28991	Construção e reparação de embarcações para esporte e lazer	801	283	-518	1,9	-	13,4	62,9	15,9		
34410	Fabricação de peças e acessórios para o sistema motor	0	265	265	1,8	3,6	0,0	66,6	15,9		
28118	Fabric. de estruturas metálicas para edifícios, pontes, torres de tr...	325	245	-80	1,7	-	2,1	70,2	17,9		
36129	Fabricação de móveis com predominância de metal	157	236	79	1,6	1,1	0,0	71,2	17,9		
29297	Fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso geral	0	228	228	1,6	3,1	0,0	74,4	17,9		
27510	Fabricação de peças fundidas de ferro e aço	61	217	156	1,5	2,1	0,0	76,5	17,9		
15717	Torrificação e moagem de café	0	207	207	1,4	2,8	0,0	79,4	17,9		
22179	Edição e impressão de jornais	191	207	16	1,4	0,2	0,0	79,6	17,9		
24147	Fabricação de gases industriais	0	200	200	1,4	2,7	0,0	82,3	17,9		
29513	Fabric. de máq. e equip. para a prospecção e extração de petróleo	300	170	-130	1,2	-	3,4	82,3	21,3		
32201	Fabric. de aparelhos receptores de rádio e televisão e de reprodução...	245	160	-85	1,1	-	2,2	82,3	34,7		
18120	Confeção de outras peças do vestuário	113	156	43	1,1	0,6	0,0	82,9	5,5		
24830	Fabricação de impermeabilizantes, solventes e produtos afins	157	156	-1	1,1	-	0,0	82,9	40,6		
41009	Fabricação de fertilizantes fosfatados, nitrogenados e potássicos	0	153	153	1,1	2,1	0,0	85,0	23,5		

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 4 Evolução dos setores industriais quanto ao volume de emprego gerado nas médias empresas - Maiores empregadores no período Município de Osasco - 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Médias (de 50 a 499 empregados)				Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Positivo (%)
		No. de Empregados		% em 2005	Saldo Positivo (%)		
		1999	2005				
31127	fabric. de transformadores, indutores, conversores, sincronizadores, ...	721	721	5,0	9,9	9,9	
24732	fabricação de artigos de perfumaria e cosméticos	629	629	4,3	8,6	18,5	
22195	edição e impressão de outros produtos gráficos	535	535	3,7	7,3	25,9	
27260	produção de relaminados, trellados e perfilados de aço	469	469	3,2	6,4	32,3	
33200	fabric. de aparelhos e instrumentos de medida, teste e controle - ex...	381	381	2,6	5,2	37,6	
55247	fornecimento de comida preparada	353	299	2,4	4,1	41,7	
35122	construção e reparação de embarcações para esporte e lazer	295	295	2,0	4,1	45,7	
34410	fabricação de peças e acessórios para o sistema motor	265	265	1,8	3,6	49,3	
28118	fabric. de estruturas metálicas para edifícios, pontes, torres de trans.	263	263	1,8	3,6	53,0	
27510	fabricação de peças fundidas de ferro e aço	228	228	1,6	3,1	56,1	
15326	refino de óleos vegetais	398	207	2,7	2,8	58,9	
22179	edição e impressão de jornais	207	207	1,4	2,8	61,8	
24996	fabric. de outros produtos químicos não especificados ou não classif....	327	204	2,2	2,8	64,6	
29513	fabric. de máq. e equip. para a prospecção e extração de petróleo	200	200	1,4	2,7	67,3	
15890	fabricação de outros produtos alimentícios	539	188	3,7	2,6	69,9	
31518	fabricação de lâmpadas	344	186	2,4	2,6	72,5	
90000	limpeza urbana e esgoto	367	162	2,5	2,2	74,7	
15717	torrefação e moagem de café	217	156	1,5	2,1	76,8	
41009	captação, tratamento e distribuição de água	153	153	1,1	2,1	78,9	
19291	fabricação de outros artefatos de couro	127	127	0,9	1,7	80,7	
15130	preparação de carne, banha e produtos de salchicha não-associada ...	412	110	2,8	1,5	82,2	
34495	fabric. de peças e acessórios de metal para veículos automotores não...	829	99	5,7	1,4	83,5	
36978	fabricação de escovas, pincéis e vassouras	96	96	0,7	1,3	84,9	
24724	fabricação de produtos de limpeza e polimento	455	81	3,1	1,1	86,0	
29297	fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso geral	236	79	1,6	1,1	87,1	
25194	fabricação de artefatos diversos de borracha	77	77	0,5	1,1	88,1	
22217	impressão de jornais, revistas e livros	76	76	0,5	1,0	89,2	
22225	serv. de impressão de material escolar e de material para usos in.	75	75	0,5	1,0	90,2	
22187	edição e impressão de revistas	74	74	0,5	1,0	91,2	
29629	fabric. de máquinas e equipamentos para as ind. alimentar. de ...	73	73	0,5	1,0	92,2	
28428	fabricação de artigos de serigrafia - exclusivos esportivos	72	72	0,5	1,0	93,2	
21423	fabricação de filas e formulários contínuos - impressos ou não	67	129	0,9	0,9	94,0	
36927	fabricação de instrumentos musicais	55	55	0,4	0,8	94,8	
33103	fabric. de aparelhos e instrumentos para usos médico-hospitalares ...	53	53	0,4	0,7	95,5	
36110	fabricação de móveis com predominância de madeira	52	52	0,4	0,7	96,2	

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 5 Novos setores com registro de emprego e/ou setores mais dinâmicos das médias empresas industriais (de 50 a 499 empregados) (taxa de crescimento do emprego acima de 10% a.a.) Município de Osasco – 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Médias (de 50 a 499 empregados)				Saldo Positivo Acumulado (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		No. de Empregados		% em 2005	Saldo Positivo (%)		
		1999	2005				
31127	Fabric. de transformadores, indutores, conversores, sincronizadores...	721	721	5,0	9,9	9,9	
24732	Fabricação de artigos de perfumaria e cosméticos	629	629	4,3	8,6	18,5	
22195	Edição, edição e impressão de outros produtos gráficos	535	535	3,7	7,3	25,9	
27260	Produção de relâmpacos, treliçados e perfilados de aço	469	469	3,2	6,4	32,3	
33200	Fabric. de aparelhos e instrumentos de medida, teste e controle - ex...	381	381	2,6	5,2	37,6	
35122	Construção e reparação de embarcações para esporte e lazer	295	295	2,0	4,1	41,6	
34410	Fabricação de peças e acessórios para o sistema motor	265	265	1,8	3,6	45,2	
28118	Fabric. de estruturas metálicas para edifícios, pontes, torres de trans...	263	263	1,8	3,6	48,9	
27510	Fabricação de peças fundidas de ferro e aço	228	228	1,6	3,1	52,0	
22179	Edição e impressão de jornais	207	207	1,4	2,8	54,8	
29513	Fabric. de maq e equip para a prospecção e extração de petróleo	200	200	1,4	2,7	57,6	
41009	Captação, tratamento e distribuição de água	153	153	1,1	2,1	59,7	
19291	Fabricação de outros artefatos de couro	127	127	0,9	1,7	61,4	
36978	Fabricação de escovas, pincéis e vassouras	96	96	0,7	1,3	62,7	
25194	Fabricação de artefatos diversos de borracha	77	77	0,5	1,1	63,8	
22217	Impressão de jornais, revistas e livros	76	76	0,5	1,0	64,8	
22225	Serv. de impressão de material escolar e de material para usos in...	75	75	0,5	1,0	65,9	
22187	Edição e impressão de revistas	74	74	0,5	1,0	66,9	
29629	Fabric. de máquinas e equipamentos para as ind. alimentár. de ...	73	73	0,5	1,0	67,9	
28428	Fabricação de artigos de serralheria - exclusão e esquadrias	72	72	0,5	1,0	68,9	
36927	Fabricação de instrumentos musicais	55	55	0,4	0,8	69,6	
33103	Fabric. de aparelhos e instrumentos para usos médico-hospitalares, o...	53	53	0,4	0,7	70,4	
36110	Fabricação de móveis com predominância de madeira	52	52	0,4	0,7	71,1	
28924	Fabricação de artefatos de metalados	51	51	0,4	0,7	71,8	
31992	Fabricação de outros aparelhos ou equipamentos elétricos	51	51	0,4	0,7	72,5	
55247	Fornecimento de comida preparada	353	299	2,4	4,1	76,6	
15717	Torrificação e moagem de café	217	156	1,5	2,1	78,7	
24996	Fabric. de outros produtos químicos não especificados ou não classif...	123	327	2,2	2,8	81,5	
31518	Fabricação de lâmpadas	158	344	1,86	2,4	84,1	
15326	Refino de óleos vegetais	191	398	2,07	2,8	86,9	
21423	Fabricação de filãs e formulários contínuos - impressores ou não	67	129	0,9	0,9	87,8	
33308	Fabric. de máquinas, aparelhos e equipamentos de sistemas eletrônicos...	56	101	0,45	0,6	88,4	
90000	Limpeza urbana e esgoto	205	367	1,62	2,2	90,6	

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

Para o segmento das pequenas empresas industriais, as principais informações constam das Tabelas 6, 7 e 8, apresentadas a seguir.

TABELA 6 Evolução do emprego ou do desemprego nos setores mais importantes das pequenas empresas industriais (com 0,8% ou mais do emprego total do segmento e que em conjunto concentram 2/3 deste total)
Município de Osasco – 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Pequenas					Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		No. de Empregados		% em 2005	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	
		1999	2005				
25.991	Fabricação de afilados diversos de plástico	230	347	117	6,3	5,4	7,1
55247	Fornecimento de comida preparada	166	341	175	6,2	13,5	12,7
18120	Confecção de outros peças do vestuário	244	340	96	6,2	17,9	5,7
28991	Fabricação de outros produtos elaborados de metal	208	209	1	3,8	18,0	0,1
38198	Tempera, tratamento e tratamento térmico do aço, serv. de usinagem...	62	185	123	3,4	23,6	20,0
36110	Fabricação de móveis com predominância de madeira	129	167	38	3,0	25,4	4,4
15814	Fabricação de produtos de padaria, confeitaria e pastelaria	133	157	24	2,9	26,5	2,8
29696	Fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico	30	147	117	2,7	31,9	30,3
29238	Fabric. de máquinas, equipamentos e equipamentos de uso específico	1	141	140	2,6	38,4	128,1
22195	Educação, redição e impressão de outros produtos gráficos	115	140	25	2,6	39,5	3,3
28428	Fabricação de artigos de serigrafia - exclusões e esquadrias	116	137	21	2,5	40,5	2,8
34495	Fabric. de peças e acessórios de metal para veículos automotores não...	100	134	34	2,4	42,1	5,0
32107	Fabricação de material eletrônico básico	41	132	91	2,4	46,3	21,5
29297	Fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso geral	121	120	-1	2,2	46,3	0,1
24996	Fabric. de outros produtos químicos não especificados ou não classif.	100	105	5	1,9	46,5	0,1
28126	Fabricação de esquadrias de metal	70	102	32	1,9	48,0	0,1
22922	Execução de outros serviços gráficos	101	102	1	1,9	48,0	0,1
22225	Serv. de impressão de material escolar e de material para usos...	64	82	18	1,5	48,8	0,1
31216	Fabric. de substâncias, quadros de comando, reguladores de voltagem ...	6	79	73	1,4	52,2	0,1
36994	Fabricação de produtos diversos	126	71	-55	1,3	52,2	0,1
28339	Fabricação de artefatos estampados de metal	139	77	-62	1,4	52,2	0,1
15899	Fabricação de outros produtos alimentícios	84	68	-16	1,2	52,2	0,1
28320	Produção de forjados de metais não-ferrosos e suas ligas	6	63	57	1,1	54,8	10,3
31103	Fabric. de aparelhos e instrumentos para usos médicos-hospitalares, o...	39	61	24	1,1	56,0	10,3
15423	Fabricação de produtos do latéxão	51	56	5	1,0	56,2	10,3
25224	Fabricação de embalagem de plástico	77	55	-22	1,0	56,2	12,0
31992	Fabricação de outros aparelhos ou equipamentos elétricos	56	51	-5	0,9	56,2	12,4
26013	Revestimento, aparelhamento e outros trab. em pedras (inclu associa l...	22	50	28	0,9	57,5	12,4
21118	Fabricação de embalagens de papel	9	49	40	0,9	59,3	14,7
34410	Fabricação de peças e acessórios para o sistema motor	17	48	31	0,9	60,8	32,6
90000	Limpeza urbana e esgoto	25	48	23	0,9	60,8	18,9
24139	Fabricação de fertilizantes fosfatados, nitrogênidos e potássicos	53	48	-5	0,9	61,8	12,4
34509	Reconstrução ou recuperação de motores para veículos automotores, ...	9	46	37	0,8	61,8	12,8
26101	Fabric. de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e ...	36	46	10	0,8	64,0	31,2
41009	Copiarção, lãbamento e distribuição de água	39	46	7	0,8	64,0	4,2
24224	Fabricação de produtos de limpeza e polimento	4	43	39	0,8	64,3	12,8
37206	Reciclagem de sucatas não-metálicas	26	43	17	0,8	66,1	48,6
21423	Fabricação de filãs e formulários contínuos - impressores ou rolo	20	42	22	0,8	67,9	12,8

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

EVOLUÇÃO Evolução dos setores industriais das pequenas empresas quanto ao volume de emprego gerado -
 Maiores empregadores no período
 Município de Osasco - 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Pequenas							Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		No. de Empregados		% em 2005	Saldo	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)			
		1999	2005								
55247	Fornecimento de comida preparada	166	341	175	6,2	8,1	-	12,7			
29238	Fabric. de máquinas, equipamentos e aparelhos para transp. e elevação...	1	141	140	2,6	14,5	-	128,1			
28398	Têxtil, de malharia, de malharia e acabamento de tecidos, serv. de usinagem...	62	185	123	3,4	20,2	-	20,0			
25291	Fabricação de artefatos diversos de plástico	230	347	117	6,3	25,6	-	7,1			
29696	Fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico	30	147	117	2,7	31,0	-	30,3			
18120	Confeção de outras peças do vestuário	244	340	96	6,2	35,5	-	5,7			
32107	Confeção de material elétrico básico	41	132	91	2,4	39,7	-	21,5			
31216	Fabric. de subestações, quadros de comando, reguladores de voltagem...	6	79	73	1,4	43,0	-	53,7			
28120	Produção de forjados de metais não-ferrosos e suas ligas	6	63	57	1,1	45,7	-	48,0			
29122	Fabricação de bombas e carneiros hidráulicos	9	49	41	0,7	47,6	-	32,6			
21318	Fabricação de embalagens de papel	4	43	39	0,8	51,2	-	48,6			
24724	Fabricação de produtos de limpeza e polimento	129	167	37	0,8	54,7	-	4,4			
36110	Fabricação de móveis com predominância de madeira	9	46	36	0,7	56,3	-	31,2			
34500	Recundicionamento ou recuperação de motores para veículos automotores...	100	134	34	2,4	57,9	-	5,0			
18139	Comissão de roupas profissionais	33	34	34	0,6	59,5	-	-			
34495	Fabric. de peças e acessórios de metal para veículos automotores não...	33	33	33	0,6	61,0	-	-			
15148	Preparação e preservação do pescado e fabric. de conservas de peixes...	70	102	32	1,9	62,5	-	6,5			
32212	Fabric. de equipamentos transmissores de rádio e televisão e de equi...	17	48	31	0,9	63,9	-	18,9			
28126	Fabricação de esquadrias de metal	38	31	7	0,7	65,3	-	32,6			
34410	Fabricação de peças e acessórios para o sistema motor	3	34	31	0,6	66,8	-	49,9			
24325	Fabricação de resinas termofixas	31	31	31	0,6	68,2	-	-			
28436	Fabricação de ferimentos manuais	22	50	28	0,9	69,5	-	14,7			
31135	Fabricação de motores elétricos	22	26	26	0,5	70,7	-	-			
26913	Benelamento, apuramento e outros tratam. em pedras (não associad...	115	140	25	2,6	71,8	-	3,3			
24511	Fabricação de produtos farmacêuticos	133	157	24	2,9	72,9	-	2,8			
22195	Educação, edição e impressão de outros produtos gráficos	39	63	24	1,1	74,1	-	8,3			
15814	Fabricação de produtos de padaria, confeitaria e pastelaria	25	48	23	0,9	75,1	-	11,5			
33103	Fabric. de aparelhos e instrumentos para usos médico-hospitalares...	10	33	23	0,6	76,2	-	22,0			
90000	Emprego urbana e espólio	4	27	23	0,5	77,2	-	37,5			
27529	Fabricação de peças fundidas de metais não-ferrosos e suas ligas	20	42	22	0,8	78,3	-	13,2			
25216	Fabricação de laminados planos e tubulares plásticos	116	137	21	2,5	79,2	-	2,8			
21423	Fabricação de filãs e formulários contínuos - impressores ou não	21	21	21	0,4	80,2	-	-			
28428	Fabricação de artigos de serralheria - exclusivos esquadrias	21	21	21	0,4	81,2	-	-			
19109	Fabricação de calçados de outros materiais	8	28	20	0,5	82,1	-	23,2			
30210	Fabricação de computadores	19	19	19	0,3	83,0	-	-			
28916	Fabricação de embalagens metálicas	64	82	18	1,5	83,8	-	4,2			
24813	Fabricação de tintas, vernizes, esmaltes e lacas	26	43	17	0,8	84,6	-	-			
22225	Serv. de impressão de material escolar e de material para usos...	64	82	18	1,5	83,8	-	4,2			
37206	Reciclagem de sucatas não-metálicas	26	43	17	0,8	84,6	-	8,7			

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 8 Novos setores com registro de emprego e/ou setores mais dinâmicos das pequenas empresas industriais (taxa de crescimento do emprego acima de 10% a.a.)
Município de Osasco - 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Pequenas						
		No. de Empregados			% em 2005	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		1999	2005	Saldo				
29422	Fabricação de botões e botões industriais	-	41	41	0,7	1,9	-	-
15148	Preparação e preservação do pescado e fabric. de conservas de peixes	-	34	34	0,6	3,5	-	-
32212	Fabric. de equipamentos transmissores de rádio e televisão e de equip...	-	33	33	0,6	5,0	-	-
31135	Fabricação de motores e êticos	-	31	31	0,6	6,4	-	-
24511	Fabricação de produtos farmacêuticos	-	26	26	0,5	7,6	-	-
19349	Fabricação de caixões de outros materiais	-	21	21	0,4	8,6	-	-
30210	Fabricação de computadores	-	21	21	0,4	9,6	-	-
24813	Fabricação de tintas, vernizes, esmaltes e lacas	-	19	19	0,3	10,4	-	-
26417	Fabric. de produtos químicos não-refratários para uso est	-	17	17	0,3	11,2	-	-
29447	Manutenção e reparação de máquinas-ferramenta	-	17	17	0,3	12,0	-	-
24114	Fabric. de motores estroboscópicos de corteado inferior, furadeiras e ou...	-	16	16	0,3	12,7	-	-
29408	Fabricação de máquinas-ferramenta	-	15	15	0,3	13,4	-	-
22152	Edição de livros, revistas e jornais	-	14	14	0,3	14,1	-	-
22122	Reprodução de fitas de vídeos	-	14	14	0,3	14,7	-	-
33108	Fabric. de máquinas, aparelhos e equipamentos de sistemas eletrônic	-	12	12	0,2	15,3	-	-
11291	Extração de outros minerais metálicos não-ferrosos	-	11	11	0,2	15,8	-	-
22179	Edição e impressão de jornais	-	11	11	0,2	16,3	-	-
29961	Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos de uso	-	11	11	0,2	16,8	-	-
33916	Manutenção e reparação de máquinas, aparelhos e equipamentos	-	11	11	0,2	17,3	-	-
24716	Fabricação de sabões, sabonetes e detergentes sintéticos	-	9	9	0,2	17,7	-	-
17191	Beneficiamento de outras fibras têxteis naturais	-	8	8	0,1	18,1	-	-
29130	Fabricação de válvulas, bombas e registros	-	8	8	0,1	18,5	-	-
28223	Fabric. de caldeiras geradoras de vapor - exeto para aquecimento ...	-	6	6	0,1	18,7	-	-
15217	Produção de sucos de frutas e de legumes	-	4	4	0,1	18,9	-	-
20230	Fabricação de artefatos de fantasia e embalagens de papel	-	4	4	0,1	19,1	-	-
22187	Edição e impressão de revistas	-	4	4	0,1	19,3	-	-
26190	Fabricação de artigos de vidro	-	4	4	0,1	19,5	-	-
17698	Fabricação de outros artigos têxteis - exeto vestário	-	3	3	0,1	19,6	-	-
28827	Manutenção e reparação de caldeiras geradoras de vapor	-	3	3	0,1	19,8	-	-
35420	Fabricação de bicicletas e triciclos não-motorizados	-	3	3	0,1	19,9	-	-
62118	Produção de filmes cinematográficos e fitas de vídeo	-	3	3	0,1	20,0	-	-
26211	Fabric. de fôrmas industriais, aparelhos e equipamentos não-êtrico ...	-	2	2	0,0	20,1	-	-
29412	Manutenção e reparação de motores, bombas, compressores e	-	2	2	0,0	20,2	-	-
30228	Fabric. de equipamentos perfuradores para máquinas e êtronicas para ...	-	2	2	0,0	20,3	-	-
16914	Lapidação de pedras preciosas e semipreciosas, fabricação de artefatos ...	-	2	2	0,0	20,4	-	-
17110	Tecelagem de algodão	-	1	1	0,0	20,5	-	-
17418	Fabricação de artigos de tecido de uso doméstico incluído	-	1	1	0,0	20,5	-	-
19100	Curtimento e outras preparações de couro	-	1	1	0,0	20,5	-	-
20109	Desidratação de madeira	-	1	1	0,0	20,6	-	-
31810	Manutenção e reparação de geradores, transformadores e ...	-	1	1	0,0	20,6	-	-
32109	Reciclagem de sucatos metálicos	-	1	1	0,0	20,7	-	-
15217	Torrefação e moagem de café	-	-	0	-	20,7	-	-
17210	Fiação de fibras artificiais ou sintéticas	-	-	0	-	20,7	-	-
17620	Fabricação de artefatos de tapacaria	-	-	0	-	20,7	-	-
29238	Fabric. de máquinas, equipamentos e aparelhos para transporte e elevação ...	1	141	140	2,6	27,1	-	128,1
31216	Fabric. de saboneterias, quadros de comando, reguladores de voltagem ...	6	79	73	1,4	30,5	-	53,7
28416	Fabricação de ferramentas manuais	3	34	31	0,6	31,9	-	49,9
24724	Fabricação de produtos de limpeza e polimento	4	43	39	0,8	33,7	-	48,6
28120	Produção de forjados de metais não-ferrosos e suas ligas	6	61	57	1,1	36,4	-	48,0
18139	Confecção de roupas profissionais	4	40	36	0,7	38,0	-	46,8
25216	Fabricação de laminados planos e tubulares plástico	4	27	23	0,5	39,1	-	37,5
21118	Fabricação de embalagens de papel	9	49	40	0,9	41,0	-	32,6
24125	Fabricação de resinas termoplásticas	7	38	31	0,7	42,4	-	32,6
14589	Recondicionamento ou recuperação de motores para veículos automotores	9	46	37	0,8	44,1	-	31,2
29406	Fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico	20	147	117	2,7	44,5	-	30,1
28416	Fabricação de ferramentas manuais	8	28	20	0,5	50,4	-	23,2
17507	Sen. de acabamento em lãs, tecidos e artigos têxteis produzidos ...	2	7	5	0,1	50,6	-	23,2
27529	Fabricação de peças fundidas de metais não-ferrosos e suas ligas	10	31	21	0,6	51,7	-	22,0
27191	Fabricação de outros tipos de ferro e aço	7	23	16	0,4	52,4	-	21,9
32107	Fabricação de materiais eletrônicos básicos	41	132	91	2,4	56,6	-	21,5
15101	Preparação de carne, farinha e produtos de base para não-associada	5	15	10	0,3	57,1	-	20,1
29617	Fabricação de máquinas e equipamentos para a indústria têxtil	1	3	2	0,1	57,2	-	20,1
28198	Férrica, cementação e tratamento termico do aço, sen. de usinagem	62	185	123	3,4	62,9	-	20,0
14410	Fabricação de peças e acessórios para o sistema motor	17	49	31	0,9	64,3	-	18,9
28132	Produção de forjados de aço	5	11	8	0,2	64,7	-	17,3
17012	Fabricação de artefatos têxteis a partir de tecidos	2	5	3	0,1	64,8	-	16,5
26411	Benefício, aparelhamento e outros trat. empélicas e não-associada	22	50	28	0,9	66,1	-	14,7
21421	Fabricação de fitas e formadoras contínuas - impressoras ou não	20	42	22	0,8	67,1	-	11,2
35247	Fornecimento de comida preparada	166	141	175	6,2	75,2	-	12,7
90001	Limpeza a vácuo e esfójo	23	43	21	0,4	76,3	-	11,5
26412	Fabric. de artigos de fundição de metais para uso doméstico	12	22	10	0,4	76,7	-	10,6

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

Adiante, vislumbram-se esses mesmos fenômenos para o setor de serviços, inicialmente em relação às grandes empresas.

TABELA 9 Evolução do emprego e do desemprego nas atividades de serviços nas maiores empresas - Ordenação conforme a participação relativa no emprego total
Município de Osasco – 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Grandes					
		No. de Empregados			Saldo Positivo (%)	Saldo Negativo (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		1999	2005	Saldo			
	Total	27.707	33.529	5.822	7.517	-1.695,0	3,2
	75116 Administração pública em geral	10.634	15.004	4.370	58,1	0,0	5,9
	65226 Bancos múltiplos (com carteira comercial)	10.925	10.600	-325	0,0	19,2	-0,5
	60232 Transporte rodoviário de passageiros, regular, urbano	2.912	3.206	294	3,9	0,0	1,6
	63126 Armazenamento e depósitos de cargas	800	1.410	610	8,1	0,0	9,9
	92223 Atividades de televisão	1.313	1.066	-247	0,0	14,6	-3,4
	80314 Educação superior - Graduação	0	639	639	8,5	0,0	-
	63401 Atividades relacionadas com organização do transporte de cargas	0	560	560	7,4	0,0	-
	66222 Previdência privada aberta	0	527	527	7,0	0,0	-
	91995 Outras atividades associativas, não especificadas anteriormente	0	517	517	6,9	0,0	-
	80225 Educação média de formação técnica e profissional	1.123	0	-1.123	0,0	66,3	-100,0

Fonte: MTE. *Rais* 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

A Tabela 10 examina a evolução das médias empresas de serviços, recorrendo as atividades mais importantes (com 1% ou mais de contribuição para o emprego no segmento) e os “novos” setores no período.

Na Tabela 11 examinam-se os setores que mais geraram empregos (em termos absolutos), no período, ainda no setor serviços e no segmento de médias empresas.

Ainda no setor de serviços e com o segmento das médias empresas, pode-se verificar a evolução dos setores com maior dinamismo na geração do emprego ou aqueles que se implantaram (ou retornaram às atividades) no período, revelando eventuais tendências para o emprego setorial no município.

TABELA 10 Evolução das atividades de serviços nas empresas médias - Ordenação conforme a participação relativa no emprego total
Município de Osasco - 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Médias						
		No. de Empregados		% em 2005	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)	
		1999	2005					
74500	Seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra para serv. tempor...	911	1.887	976	14,5	16,0	-	12,9
60267	Transporte rodoviário de cargas, em geral	1.579	1.686	107	13,0	17,8	-	1,1
74993	Outras ativ. de serv. prestados principalmente às empresas, não-esp...	935	975	40	7,5	18,4	-	0,7
75116	Administração pública em geral	354	640	286	4,9	23,1	-	10,4
91995	Outras atividades associativas, não especificadas anteriormente	367	569	202	4,4	26,4	-	7,6
80314	Educação superior - Graduação	0	502	502	3,9	34,6	-	-
65234	Caixas econômicas	218	487	269	3,7	39,0	-	14,3
85324	Serviços sociais sem alojamento	0	470	470	3,6	46,8	-	-
85111	Atividades de atendimento hospitalar	593	434	-159	3,3	46,8	3,8	-5,1
63126	Armazenamento e depósitos de cargas	54	430	376	3,3	52,9	3,8	41,3
71223	Aluguel de máquinas e equipamentos para const. e engenharia civil...	73	408	335	3,1	58,4	3,8	33,2
80152	Ensino fundamental	0	382	382	2,9	64,7	3,8	-
55220	Lanchonetes e similares	190	336	146	2,6	67,1	3,8	10,0
85162	Outras atividades relacionadas com a atenção à saúde	194	303	109	2,3	68,9	3,8	7,7
74160	Atividades de assessoria em gestão empresarial	0	298	298	2,2	73,7	3,8	-
80993	Outras atividades de ensino	0	259	-304	2,0	78,5	3,8	-
60232	Transporte rodoviário de passageiros, regular, urbano	563	234	-47	1,8	78,5	12,1	-12,1
74608	Atividades de investigação, vigilância e segurança	281	228	140	1,8	80,8	12,1	-3,0
64203	Telecomunicações	88	203	-10	1,6	80,8	12,1	17,2
65226	Bancos múltiplos (com carteira comercial)	213	198	198	1,5	84,0	12,3	-0,8
80322	Educação superior - Graduação e Pós-Graduação	0	174	-43	1,3	84,7	12,3	-
60259	Transporte rodoviário de passageiros, não regular	131	174	-26	1,3	84,7	12,3	4,8
64114	Atividades de correio nacional	200	169	169	1,3	87,5	12,9	-2,3
80209	Ensino médio	0	159	159	1,2	90,1	12,9	-
74926	Atividades de envasamento e empacotamento, por conta de terceiros	0	126	-1.032	1,0	90,1	37,4	-
74152	Sedes de empresas e unidades administrativas locais	1.158	118	66	0,9	93,2	37,4	-30,9
93017	Lavanderias e tinturarias	0	114	5	0,9	93,3	37,4	-
65995	Outras atividades de concessão de crédito	52	109	109	0,8	94,2	37,4	14,6
70327	Administração de imóveis por conta de terceiros	109	53	53	0,8	94,2	37,4	0,8
71390	Aluguel de máquinas e equipamentos de outros tipos, não especificados...	53	106	53	0,8	94,2	37,4	12,2

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 10 Distribuição e dinâmica dos setores de serviços com saldo positivo de emprego no segmento de empresas médias
Município de Osasco - 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Médias							Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		No. de Empregados		% em 2005	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	
		1999	2005						
74500	Seleção, aperfeiçoamento e locação de mão-de-obra para serv. temporário ...	911	1.887	976	14,5	16,0	-	-	12,9
80314	Educação superior - Graduação	0	502	502	-3,9	24,2	-	-	-
85224	Serviços sociais sem alojamento	0	470	470	3,6	31,9	-	-	-
80152	Ensino fundamental	0	382	382	2,9	38,2	-	-	-
63126	Armazenamento e depósitos de cargas	54	430	376	3,3	44,4	-	-	-11,3
71323	Aluguel de máquinas e equipamentos para constr. e engenharia civil ...	73	408	335	3,1	49,9	-	-	-
74160	Aluguel de máquinas e equipamentos para constr. e engenharia civil ...	0	298	298	2,3	54,7	-	-	-
80993	Outras atividades de assessoria em gestão empresarial	0	289	289	2,2	59,5	-	-	-
80993	Outras atividades de ensino	354	640	286	4,9	64,2	-	-	10,4
75116	Administração pública em geral	218	487	269	3,7	68,6	-	-	14,3
65224	Atividades econômicas	367	569	202	4,4	71,9	-	-	7,6
91995	Outras atividades associativas; não especificadas anteriormente	0	198	198	1,5	75,1	-	-	-
80322	Educação superior - Graduação e Pós-Graduação	0	169	169	1,3	77,9	-	-	-
80209	Ensino médio	0	159	159	1,2	80,5	-	-	-
74926	Atividades de envaseamento e empacotamento, por conta de terceiros	190	336	146	2,6	82,9	-	-	10,0
55220	Lanchonetes e similares	88	228	140	1,8	85,2	-	-	17,2
64203	Telecomunicações	0	124	124	1,0	87,2	-	-	-
93017	Lavanderias e tinturarias	194	303	109	2,3	89,0	-	-	7,7
85162	Outras atividades relacionadas com a atenção à saúde	1.579	1.686	107	13,0	90,8	-	-	1,1
60267	Transporte rodoviário de cargas, em geral	0	79	79	0,6	92,1	-	-	-
55212	Restaurantes e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo	52	118	66	0,9	93,1	-	-	14,6
65595	Outras atividades de concessão de crédito	0	66	66	0,5	94,2	-	-	-
60283	Transporte rodoviário de mudanças	0	57	57	0,4	95,2	-	-	-
92614	Atividades desportivas	53	106	53	0,8	96,0	-	-	12,2
71390	Aluguel de máquinas e equipamentos de outros tipos, não especificado...	0	52	52	0,4	96,9	-	-	-
63118	Carga e descarga	0	51	51	0,4	97,7	-	-	-
63215	Atividades auxiliares aos transportes terrestres	0	51	51	0,4	98,6	-	-	-
72303	Processamento de dados	131	174	43	1,3	99,3	-	-	4,8
60259	Transporte rodoviário de passageiros, não regular	935	975	40	7,5	99,9	-	-	0,7
74993	Outras ativ. de serv. prestados principalmente às empresas, não-exp. ...	109	114	5	0,9	100,0	-	-	0,8
70327	Administração de imóveis por conta de terceiros	109	114	5	0,9	100,0	-	-	0,8

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 12

Evolução do emprego nas atividades de serviços mais dinâmicas nas empresas médias (maiores taxas de crescimento ou "novas") - Ordenação conforme a taxa de crescimento do emprego no período Município de Osasco - 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Médias					
		No. de Empregados		% em 2005	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		1999	2005				
80314	Educação superior - Graduação	0	502	3,9	502	25,5	-
85324	Serviços sociais sem alojamento	0	470	3,6	470	49,4	-
80152	Ensino fundamental	0	382	2,9	382	68,8	-
74160	Atividades de assessoria em gestão empresarial	0	298	2,3	298	84,0	-
80993	Outras atividades de ensino	0	289	2,2	289	98,7	-
80322	Educação superior - Graduação e Pós-Graduação	0	198	1,5	198	108,7	-
80209	Ensino médio	0	169	1,3	169	117,3	-
74926	Atividades de envaseamento e empacotamento, por conta de terceiros	0	159	1,2	159	125,4	-
93017	Lavanderias e tinturarias	0	124	1,0	124	131,7	-
55212	Restaurantes e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo	0	79	0,6	79	135,7	-
60283	Transporte rodoviário de mudanças	0	66	0,5	66	139,1	-
92614	Atividades desportivas	0	57	0,4	57	142,0	-
63118	Carga e descarga	0	52	0,4	52	144,6	-
63215	Atividades auxiliares aos transportes terrestres	0	51	0,4	51	147,2	-
72303	Processamento de dados	0	51	0,4	51	149,8	-
63126	Armazenamento e depósitos de cargas	54	430	3,3	376	168,9	41,3
71323	Aluguel de máquinas e equipamentos para constr. e engenharia civil ...	73	408	3,1	335	186,0	33,2
64203	Telecomunicações	88	228	1,8	140	193,1	17,2
65595	Outras atividades de concessão de crédito	52	118	0,9	66	196,4	14,6
65234	Caixas econômicas	218	487	3,7	269	210,1	14,3
74500	Seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra para serv. temporários ...	911	1.887	14,5	976	49,6	12,9
71390	Aluguel de máquinas e equipamentos de outros tipos, não especificado ...	53	106	0,8	53	52,3	12,2
75116	Administração pública em geral	354	640	4,9	286	66,9	10,4
55220	Lanchonetes e similares	190	336	2,6	146	74,3	10,0
85162	Outras atividades relacionadas com a atenção à saúde	194	303	2,3	109	79,8	7,7
91905	Outras atividades associativas, não especificadas anteriormente	367	569	4,4	202	90,1	7,6
60259	Transporte rodoviário de passageiros, não regular	131	174	1,3	43	92,3	4,8
60267	Transporte rodoviário de cargas, em geral	1.579	1.686	13,0	107	97,7	1,1
70327	Administração de imóveis por conta de terceiros	109	114	0,9	5	98,0	0,8
74993	Outras ativ. de serv. prestados principalmente às empresas, não-espec. ...	935	975	7,5	40	100,0	0,7

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

A mesma coleção de tabelas usadas para vislumbrar a evolução das atividades do setor de serviços, nos segmentos de grandes e médias empresas, pode ser usada para a análise do segmento das pequenas empresas (Tabelas 13, 14 e 15, apresentadas a seguir).

TABELA E Evolução das atividades de serviços nas empresas pequenas - Ordenação conforme a participação relativa no emprego total do segmento Município de Osasco - 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Pequenas				Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)		
		No. de Empregados		% em 2005	Saldo Positivo Acumulado (%)			
		1999	2005					
60207	Transporte rodoviário de cargas, em geral	1.077	1.996	919	13,5	13,9	10,8	
74993	Outras atv. de serv. prestados principalmente às empresas, não especif. ...	879	1.240	361	8,4	19,3	-	5,9
70408	Condôminos prediais	780	962	202	6,6	22,4	-	3,9
55200	Lava-bombões e similares	655	867	212	5,9	25,6	-	4,8
65226	Bancos múltiplos (com carteira comercial)	613	837	224	5,7	28,9	-	5,3
55212	Restaurantes e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo	362	734	372	5,0	31,6	-	12,5
80152	Tráfego ferroviário	0	479	479	3,2	41,8	-	-
80138	Atividades de advocacia arduamente	140	445	305	3,0	46,4	-	21,3
89993	Outras atividades de ensino	0	423	423	2,9	52,8	-	0,9
91995	Outras atividades associativas, não especificadas anteriormente	414	392	-22	2,6	52,8	-	-
80144	Educação infantil pré-escola	0	383	383	2,6	58,5	-	0,9
74000	Serviço de alojamento e alojamento de mão-de-obra para serv. temporário ...	66	271	205	1,8	61,6	-	26,5
72003	Processamento de dados	47	268	221	1,8	65,0	-	33,7
85182	Outras atividades relacionadas com a atenção à saúde	353	347	-104	1,7	65,0	-	5,2
74128	Atividades de contabilidade e auditoria	333	247	-106	1,6	67,6	-	-5,8
74130	Atividades jurídicas	61	224	173	1,6	71,1	-	25,1
55121	Estabelecimentos religiosos	0	232	232	1,6	72,0	-	-
91910	Atividades de organizações religiosas	170	230	60	1,6	72,0	-	5,2
80289	Troca de moedas	0	212	212	1,4	75,2	-	-
92022	Outras atividades relacionadas ao lazer	211	207	-4	1,4	75,2	-	9,8
91200	Atividades de organizações sindicais	93	182	89	1,2	76,5	-	11,8
62215	Atividades auxiliares aos transportes terrestres	34	176	142	1,2	78,7	-	31,5
62234	Caixas eletrônicas	125	162	37	1,1	79,2	-	9,8
71223	Atividades de serviços de complementação diagnóstica ou terapêutica	11	160	-150	1,1	79,2	-	-10,4
71223	Aluguel de máquinas e equipamentos para constr. e engenharia civil ...	33	155	142	1,0	81,4	-	16,0
63126	Armazenamento e depósitos de cargas	57	142	85	1,0	82,7	-	16,4
70227	Administração de imóveis por conta de terceiros	122	136	14	0,9	82,9	-	1,8
85111	Atividades de atendimento hospitalar	87	135	48	0,9	83,6	-	7,6
85114	Atividades de outros profissionais da área de saúde	182	131	-51	0,9	83,6	-	-5,3
92014	Atividades desportivas	44	127	83	0,9	84,8	-	19,3
74068	Atividades de ins. edilícia, vigilância e segurança	47	126	79	0,9	86,0	-	17,9
74205	Atividades de limpeza em prédios e domicílios	77	112	35	0,8	86,6	-	6,4
64114	Atividades de crédito não bancário	63	108	45	0,7	87,2	-	9,4
67999	Outras atv. auxiliares da intermediação financeira, não específica	2	97	95	0,7	88,7	-	91,0
74209	Serv. de arquitetura e engenharia e de assessoramento técnico espec. ...	26	90	64	0,6	89,6	-	22,0
93017	Lazer, recreação e turismo	24	85	61	0,6	90,6	-	18,1
63104	Atividades de agências de viagens e organizadores de viagem	100	85	-15	0,6	90,6	-	-2,7
74926	Atividades de empacotamento e empacotamento, por conta de terceiros	32	74	42	0,5	91,2	-	15,0
71900	Migração de máquinas e equipamentos de outros tipos, não especificada ...	31	73	42	0,5	91,8	-	18,8
93022	Outras atv. de serv. pessoais, não especificadas anteriormente	27	72	45	0,5	92,5	-	17,8
		224	71	-153	0,5	92,5	-	-17,4

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 14 Setores de serviços que mais empregaram no segmento de pequenas empresas
Município de Osasco – 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Pequenas						
		No. de Empregados			% em 2005	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		1999	2005	Saldo				
60267	Transporte rodoviário de cargas, em geral	1.077	1.996	919	13,5	13,9	-	10,8
80152	Ensino fundamental	0	479	479	3,2	21,1	-	-
80993	Outras atividades de ensino	0	423	423	2,9	27,5	-	-
80144	Educação infantil pré-escola	0	383	383	2,6	33,3	-	-
55212	Restaurantes e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo	362	734	372	5,0	38,9	-	-
74993	Outras ativ. de serv. prestados principalmente às empresas, não-especif. ...	879	1.240	361	8,4	44,3	-	12,5
85138	Atividades de atenção ambulatorial	140	445	305	3,0	48,9	-	5,9
55131	Estabelecimentos hoteleiros	0	232	232	1,6	52,4	-	21,3
65226	Bancos múltiplos (com carteira comercial)	613	837	224	3,7	55,8	-	-
72303	Processamento de dados	47	268	221	1,8	59,1	-	5,3
55220	Lanchonetes e similares	655	867	212	5,9	62,3	-	33,7
80209	Ensino médio	0	212	212	1,4	65,5	-	4,8
74500	Seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra para serv. temporário ...	66	271	205	1,8	68,6	-	26,5
70408	Condomínios prediais	780	982	202	6,6	71,7	-	3,9
74110	Atividades jurídicas	61	234	173	1,6	74,3	-	25,1
63215	Atividades auxiliares aos transportes terrestres	34	176	142	1,2	76,4	-	31,5
71323	Aluguel de máquinas e equipamentos para constr. e engenharia civil	13	155	142	1,0	78,6	-	51,1

Fonte: MTE. *Rais 1999, 2003 e 2005*. Elaboração própria.

TABELA 15 Evolução do emprego nas atividades de serviços mais dinâmicas nas pequenas empresas (maiores taxas de crescimento ou "novas")
Ordenação conforme a taxa de crescimento do emprego no período
Município de Osasco – 1999-2005

Cód. CNAE	CNAE	Empresas Pequenas						
		No. de Empregados			% em 2005	Saldo Positivo Acumulado (%)	Saldo Negativo Acumulado (%)	Taxa de Crescimento Médio Anual 1999/2005 (%)
		1999	2005	Saldo				
80152	Ensino fundamental	0	479	479	3,2	7,2	-	-
80993	Outras atividades de ensino	0	423	423	2,9	13,6	-	-
80144	Educação infantil pré-escola	0	383	383	2,6	19,4	-	-
55131	Estabelecimentos hoteleiros	0	232	232	1,6	22,9	-	-
80209	Ensino médio	0	212	212	1,4	26,1	-	-
80136	Educação infantil creche	0	35	35	0,2	26,6	-	-
72214	Desenvolvimento e edição de softwares prontos para uso	0	28	28	0,2	27,0	-	-
71331	Aluguel de máquinas e equipamentos para escritórios	0	26	26	0,2	27,4	-	-
80314	Educação superior - Graduação	0	24	24	0,2	27,8	-	-
80969	Educação profissional de nível técnico	0	23	23	0,2	28,1	-	-
92223	Atividades de televisão	0	23	23	0,2	28,5	-	-
60275	Transporte rodoviário de produtos perigosos	0	11	11	0,1	28,7	-	-
66103	Planos de saúde	0	3	3	0,0	28,7	-	-
31895	Manutenção e reparação de máquinas, aparelhos e materiais	0	2	2	0,0	28,7	-	-
72290	Desenvolvimento de softwares sob encomenda e outras consultorias	0	2	2	0,0	28,8	-	-
72109	Consultoria em hardware	0	1	1	0,0	28,8	-	-
80322	Educação superior - Graduação e Pós-Graduação	0	1	1	0,0	28,8	-	-
60283	Transporte rodoviário de mudanças	0	0	0	-	28,8	-	-
75302	Seguridade social	0	0	0	-	28,8	-	-
67199	Outras ativ. auxiliares da intermediação financeira, não específica	2	97	95	0,7	30,2	-	91,0
71323	Aluguel de máquinas e equipamentos para constr. e engenharia civil ...	13	155	142	1,0	32,4	-	51,1
67121	Ativ. de intermediários em transações de títulos e valores mobiliários	1	9	8	0,1	32,5	-	44,2
72303	Processamento de dados	47	268	221	1,8	35,8	-	33,7
63215	Atividades auxiliares aos transportes terrestres	34	176	142	1,2	38,0	-	26,5
74500	Seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra para serv. temporário ...	66	271	205	1,8	41,1	-	31,5
71404	Aluguel de objetos pessoais e domésticos	10	41	31	0,3	41,5	-	26,5
92134	Projeção de filmes e de vídeos	10	39	29	0,3	42,0	-	25,5
74110	Atividades jurídicas	61	234	173	1,6	44,6	-	25,1
74209	Serv. de arquitetura e engenharia e de assessoramento técnico especif. ...	24	85	61	0,6	45,5	-	23,5
36137	Fabricação de móveis de outros materiais	2	7	5	0,0	45,6	-	23,2
65242	Cooperativas de crédito	2	7	5	0,0	45,6	-	23,2
60259	Transporte rodoviário de passageiros, não regular	26	90	64	0,6	46,6	-	23,0
85138	Atividades de atenção ambulatorial	140	445	305	3,0	51,2	-	21,3
55190	Outros tipos de alojamento	1	3	2	0,0	51,2	-	20,1
92614	Atividades desportivas	44	127	83	0,9	52,5	-	19,3
65595	Outras atividades de concessão de crédito	7	19	12	0,1	52,7	-	18,1
85324	Serviços sociais sem alojamento	17	46	29	0,3	53,1	-	18,0
74608	Atividades de investigação, vigilância e segurança	47	126	79	0,9	54,3	-	12,9
71390	Aluguel de máquinas e equipamentos de outros tipos, não especificado	27	72	45	0,5	55,0	-	12,8
63126	Armazenamento e depósitos de cargas	52	147	85	1,0	56,1	-	16,4

Fonte: MTE. *Rais 1999, 2003 e 2005*. Elaboração própria.

Finalmente, a mesma coleção de informações pode ser elaborada para as atividades de comércio, construção civil e agropecuária no município, o que completaria o detalhamento da análise da evolução do emprego no conjunto das atividades econômicas locais, segmentadas pelo tamanho dos estabelecimentos (grandes, médias e pequenas empresas) no período. Tal exercício não é realizado no presente texto, mas recomenda-se sua execução para a familiarização com o uso das bases de dados disponíveis.

A Tabela 16 permite vislumbrar tendências de longo prazo do emprego, por porte da empresa (ver CAZZUNI, 2005). A Tabela 17 traz a evolução do emprego para a data mais recente disponível.

TABELA 16 Distribuição dos estabelecimentos, segundo porte
Município de Osasco – 1985-2003

Tamanho do Estabelecimento	1985		2003	
	Nos. Absolutos	%	Nos. Absolutos	%
Total	2.953	100,0	6.297	100,0
Até 19 empregados	2.544	86,1	5.674	90,1
De 20 a 99 empregados	273	9,2	492	7,8
De 99 a 249 empregados	68	2,3	88	1,4
De 250 a 499 empregados	32	1,1	28	0,4
Mais de 500 empregados	36	1,2	15	0,2

Fonte: MTE/Caged/Codefat/Datamec. *Rais*. Elaboração SDTI.

TABELA 17 Flutuação do emprego formal
Município de Osasco – jan.2006 / set.2006

Indicadores	Admitidos	Desligados	Saldo
Total das Atividades	31.442	28.900	2.542
Estratva Mineral	0	0	0
Indústria de Transformação	6.173	5.825	348
Serviços Industriais de Utilidade Pública	103	72	31
Construção Civil	1.807	1.481	326
Comércio	8.552	7.002	1.550
Serviços	12.945	11.226	1.719
Administração Pública	1.849	3.284	-1.435
Agropecuária	13	10	3
Ocupações com maiores saldos			
CBO 411005 Auxiliar de escritório, em geral	2.032	1.630	402
CBO 422105 Recepcionista, em geral	677	355	322
CBO 413225 Escrivão de banco	407	87	320
CBO 331205 Professor de nível médio no ensino fundamental	293	27	266
CBO 513205 Cozinheiro geral	1.822	1.597	225
Ocupações com menores saldos			
CBO 514210 Faxineiro	907	1.391	-484
CBO 514225 Trabalhador de serviços de manutenção de edifícios e logradouros	332	546	-214
CBO 782310 Motorista de furgão ou veículo similar	173	303	-130
CBO 513435 Atendente de lanchonete	767	886	-119
CBO 514120 Zelador de edifício	19	105	-86

Fonte: MTE/Caged.

Outras informações podem ser obtidas pela observação das Tabelas 18 a 24, apresentadas a seguir.

TABELA 18 Evolução do Emprego Formal "Dinâmica dos Mais Importantes"- Ordenada por participação relativa do emprego em 2005 Município de Osasco - 1985-2005

Cód. CNAE	1999		2003		2005		Saldo		Taxa de Cresc. Médio Anual (%)		
	Pres.	%	Pres.	%	Pres.	%	1999-2003	2003-2005	1999/2003	2003/2005	1999/2005
75116 Administração pública em geral	11.010	11,5	12.868	12,7	15.696	13,2	1.858	2.838	4,0	10,4	6,1
65226 Bancos múltiplos (com carteira comercial)	11.751	12,3	11.192	11,0	11.640	9,8	-559	448	-11,1	-2,0	-0,2
55247 Comércio de comida preparada	3.463	3,6	4.054	4,0	5.587	4,7	591	1.531	2,1	17,4	8,3
14495 Fabric. de peças e acessórios de metal para veículos automotores	830	0,9	2.179	2,1	3.868	3,3	1.349	1.669	3,0	27,3	29,2
60267 Transporte rodoviário de cargas, em geral	2.656	2,8	3.101	3,0	3.682	3,1	445	581	1,0	9,0	5,6
60232 Transporte rodoviário de passageiros, regular, urbano	3.487	3,7	3.632	3,6	3.500	2,9	135	-132	3,0	-1,8	0,0
74993 Outros at. de serv. prestados principalmente às empresas, não especificad.	1.814	1,9	1.578	1,6	2.215	1,9	-236	637	-4,0	-1,4	1,4
52429 Comércio varejista de artigos de vestuário e complementos	1.595	1,7	2.025	2,0	2.208	1,9	430	183	6,1	4,4	5,6
74500 Serviço, abastecimento e locação de mão-de-obra para serv. temporários	977	1,0	1.816	1,8	2.158	1,8	839	342	1,8	18,8	14,1
60136 Armazenamento e depósitos de cargas	911	1,0	2.260	2,2	1.982	1,7	1.349	-278	1,0	25,5	-6,4
52442 Com. varejista de material de constr., ferragens, ferrometals...	1.173	1,2	1.505	1,5	1.851	1,6	332	346	6,7	10,9	7,9
52493 Com. varejista de outros produtos não especificados anteriormente...	1.330	1,4	1.459	1,4	1.807	1,5	129	348	2,3	11,3	5,2
52116 Com. varejista de mercadorias em geral, com predominância de prod. alim. Supermercados	1.623	1,7	1.579	1,6	1.631	1,4	-44	52	8	-0,7	0,1
91995 Outros at. de serv. associados, não especificados anteriormente	781	0,8	1.763	1,7	1.478	1,2	982	-285	6,9	22,6	-8,4
51462 Comércio atacadista de cosméticos e produtos de perfumaria	1.207	1,3	1.177	1,2	1.371	1,2	-30	194	16,4	-0,6	7,9
52124 Com. var. de merc. em geral, com predom. de mercadorias suplementares	2.219	2,3	1.651	1,6	1.311	1,1	-568	-340	-9,8	-7,1	-10,9
53220 Farmácias e similares	845	0,9	1.021	1,0	1.203	1,0	176	182	3,5	4,8	8,5
91990 Comércio varejista por atacado de peças e acessórios para veículos automotores...	694	0,7	1.116	1,1	1.184	1,0	422	68	4,0	12,6	9,3
25291 Fabricação de produtos diversos de plástico	1.067	1,1	1.053	1,0	1.178	1,0	-14	125	1,1	-0,3	5,8
80134 Educação superior Geração	-	-	1.047	1,0	1.165	1,0	1.047	118	1,6	5,5	-
52450 Com. varejista de equipamentos e materiais para escritório, informát.	251	0,3	756	0,7	1.157	1,0	505	401	9,0	31,7	29,0
52438 Com. varejista de produtos farmacêuticos, artigos médicos e ortopédicos...	678	0,7	911	0,9	1.090	0,9	233	179	4,1	7,7	9,4
92223 Atividades de televisão	1.313	1,4	993	1,0	1.089	0,9	-320	96	-22,4	-6,7	-1,1
18120 Correção de outros produtos de vestuário	489	0,5	656	0,6	1.048	0,9	167	392	5,9	2,6	13,5
70498 Comércio atacadista de bebidas	900	0,9	1.055	1,0	1.046	0,9	155	-9	14,6	-0,4	2,5
52426 Comércio varejista de máquinas e aparelhos de uso doméstico e...	554	0,6	489	0,5	1.023	0,9	-45	534	-4,9	-3,1	44,6
51504 Comércio varejista de combustíveis	769	0,8	913	0,9	926	0,8	144	13	15,7	0,7	3,1
51165 Comércio atacadista de bebidas	213	0,2	766	0,8	922	0,8	553	156	20,9	37,7	27,7
80152 Turismo ambiental	-	-	656	0,6	861	0,7	656	205	8,3	-	14,6
55232 Restaurantes e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo	362	0,4	474	0,5	813	0,7	112	339	4,5	7,0	14,4
45217 Atividades (residenciais, industriais, comerciais e de serviços)	664	0,7	406	0,4	810	0,7	-258	404	-11,6	-1,4	-1,4

Fonte: MTE. Rais 1999, 2003 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 19 Evolução do Emprego Formal "Dinâmica e importância dos que mais empregaram no período mais recente ordenados pelo saldo" - Ordenada por participação relativa do emprego em 2005
Município de Osasco – 1985-2005

Cod. CNAE	CNAE	1999		2001		2005		Saldo			Taxa de Cresc. Médio Anual (%)		
		freg.	%	freg.	%	freg.	%	1999-2001	2001-2005	1999-2005	1999/2001	2001/2005	1999/2005
75116	Administração pública em geral	11 010	11,5	12 868	12,7	15 696	13,2	1 858	2 828	4 686	4,0	10,4	6,1
34495	Fabric. de peças e acessórios de metal para veículos automotores não...	830	0,9	2 179	2,1	3 868	3,3	1 349	1 689	3 038	27,1	31,2	29,2
55247	Fornecimento de comida preparada	1 461	1,6	4 054	4,0	5 587	4,7	591	1 533	2 124	4,0	17,4	8,3
74911	Outras ativ. de serv. prestados principalmente às empresas, não esp. ...	1 814	1,9	1 578	1,6	2 215	1,9	-216	637	401	-3,4	18,5	3,4
60267	Transporte rodoviário de cargas, em geral	2 656	2,8	3 101	3,0	3 682	3,1	445	581	1 026	3,9	9,0	5,6
52426	Com varejista de máquinas e aparelhos de usos doméstico e ...	554	0,6	489	0,5	1 023	0,9	-65	534	469	-2,1	44,6	10,8
85124	Serviços sociais sem alojamento	17	0,0	29	0,0	516	0,4	12	487	499	14,3	321,8	76,6
45500	Obras de acabamento	0	0,0	283	0,3	735	0,6	283	452	735	-	61,2	-
65226	Bancos múltiplos (com carteira comercial)	11 751	12,3	11 192	11,0	11 640	9,8	-559	448	-111	-1,2	2,0	-0,2
22195	Edição, edição e impressão de outros produtos gráficos	115	0,1	228	0,2	675	0,6	113	447	560	18,7	72,1	14,3
45217	Edificações (residenciais, industriais, comerciais e serviços)	664	0,7	406	0,4	810	0,7	-258	404	146	-11,6	41,2	3,4
52450	Com varejista de equipamentos e materiais para escritório, informá...	258	0,3	756	0,7	1 157	1,0	505	401	906	31,7	23,7	29,0
31200	Fabric. de aparelhos e instrumentos de medida, teste e controle es...	14	0,0	3	0,0	396	0,3	-11	391	382	-32,0	1 048,9	74,6
18120	Confecção de outras peças do vestuário	489	0,5	656	0,6	1 048	0,9	167	392	559	7,6	26,4	13,5
71121	Aluguel de máquinas e equipamentos para constr. e engenharia civil	86	0,1	207	0,2	563	0,5	121	356	477	24,6	64,9	36,8
52491	Com varejista de outros produtos não especificados anteriormente...	1 130	1,4	1 459	1,4	1 807	1,5	129	348	477	2,3	11,3	5,2
52442	Com varejista de material de constr., ferragens, ferramentas ...	1 171	1,2	1 505	1,5	1 851	1,6	332	346	678	6,4	10,9	7,9
74500	Seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra para serv. temporário...	977	1,0	1 816	1,8	2 158	1,8	819	342	1 181	16,8	9,0	14,1
63401	Atividades relacionadas com organização do transporte de cargas	269	0,3	247	0,2	589	0,5	-22	342	320	-2,1	54,4	14,0
55212	Restaurantes e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo	362	0,4	474	0,5	813	0,7	112	339	451	7,0	31,0	14,4
45608	Aluguel de equipamentos de construção e demolição com operários	4	0,0	91	0,1	385	0,3	87	294	381	118,4	105,7	114,1
24732	Fabricação de artigos de perfumaria e cosméticos	26	0,0	411	0,4	656	0,6	385	245	630	99,4	26,3	71,3
74608	Atividades de investigação, vigilância e segurança	328	0,3	130	0,1	360	0,3	-198	230	32	-20,7	66,4	1,6
65234	Caixas econômicas	341	0,4	433	0,4	649	0,5	90	216	306	6,0	22,4	11,2
34410	Fabricação de peças e acessórios para o sistema motor	17	0,0	97	0,1	313	0,3	80	216	296	54,6	79,6	62,5
80152	Instituto fundamental	0	0,0	656	0,6	861	0,7	656	295	861	-	14,6	-
51322	Com. atacadista de cereais beneficiados, farinhas, amidos e féculas	66	0,1	63	0,1	265	0,2	-3	202	199	-1,2	105,1	26,1
51462	Comércio atacadista de cosméticos e produtos de perfumaria	1 207	1,3	1 377	1,2	1 371	1,2	-30	194	164	-0,6	7,9	2,1
90000	Limpeza urbana e esgoto	1 010	1,1	226	0,2	415	0,3	-784	189	-595	-31,2	35,5	-13,8
52129	Comércio varejista de artigos do vestuário e complementos	1 595	1,7	2 025	2,0	2 208	1,9	430	183	611	6,1	4,4	5,6
55220	Lanchonetes e similares	845	0,9	1 021	1,0	1 203	1,0	176	182	358	4,8	8,5	6,1

Fonte: MTE. *Rais* 1999 e 2005. Elaboração própria.

TABELA II Evolução do Emprego Formal "Maiores empregadores 'Novos' ou 'Recuperados' no período recente" - Ordenada por participação relativa do emprego em 2005
Município de Osasco – 1985-2005

Cod. CNAE	CNAE	1999		2003		2005		Saldo			Taxa de Cresc. Médio Anual (%)		
		freq.	%	freq.	%	freq.	%	1999-2003	2003-2005	1999-2005	1999/2003	2003/2005	1999/2005
29238	Fabric. de máquinas, equipamentos e aparelhos para transporte e elevação	1	0,0	-	-	141	0,1	-1	141	140	-100,0	-	128,1
22167	Edição e impressão de revistas	-	-	-	-	78	0,1	0	78	78	-	-	-
45213	Grandes estruturas e obras de arte	21	0,0	-	-	16	0,0	-21	16	15	-100,0	-	9,4
31135	Fabricação de motores elétricos	-	-	-	-	21	0,0	0	21	21	-	-	-
72214	Desenvolvimento e edição de softwares prontos para uso	-	-	-	-	28	0,0	0	28	28	-	-	-
29408	Fabricação de máquinas ferramenta	-	-	-	-	15	0,0	0	15	15	-	-	-
51616	Com. atacado de máquinas, aparelhos e equipamentos	-	-	-	-	14	0,0	0	14	14	-	-	-
22322	Reprodução de fitas de vídeo	-	-	-	-	14	0,0	0	14	14	-	-	-
33936	Manutenção e reparação de máquinas, aparelhos e equipamentos	-	-	-	-	11	0,0	0	11	11	-	-	-
11112	Cultivos de cereais para grãos	-	-	-	-	11	0,0	0	11	11	-	-	-
51640	Comércio atacadista de máquinas e equipamentos para o	-	-	-	-	8	0,0	0	8	8	-	-	-
17191	Beneficiamento de outras fibras têxteis rotativas	79	0,1	-	-	8	0,0	-79	8	-71	-100,0	-	-31,7
26137	Fabricação de móveis de outros materiais	2	0,0	-	-	7	0,0	-2	7	5	-100,0	-	23,2
20230	Fabricação de artefatos de tançaria e entalagens de madeira	-	-	-	-	4	0,0	0	4	4	-	-	-
92118	Produção de filmes cinematográficos e fitas de vídeo	-	-	-	-	3	0,0	0	3	3	-	-	-
50423	Manutenção e reparação de motocicletas	-	-	-	-	2	0,0	0	2	2	-	-	-
31895	Manutenção e reparação de máquinas, aparelhos e materiais	-	-	-	-	2	0,0	0	2	2	-	-	-
29012	Manutenção e reparação de motores, bombas, compressores e	-	-	-	-	2	0,0	0	2	2	-	-	-
29211	Fabric. de fornos industriais, aparelhos e equipamentos não elétricos	-	-	-	-	2	0,0	0	2	2	-	-	-
51225	Comércio atacadista de animais vivos	-	-	-	-	2	0,0	0	2	2	-	-	-
51136	Intermediários do com. de madeira, material de constr. e ferragens	-	-	-	-	1	0,0	0	1	1	-	-	-
45110	Demolição e preparação do terreno	40	0,0	-	-	1	0,0	-40	1	-39	-100,0	-	-45,9
37109	Reciclagem de sucatas metálicas	7	0,0	-	-	1	0,0	-7	1	-6	-100,0	-	-27,7
19100	Curtimento e outras preparações de couro	-	-	-	-	1	0,0	0	1	1	-	-	-
17310	Tecelegem de algodão	-	-	-	-	1	0,0	0	1	1	-	-	-
1465	Criação de outros animais	-	-	-	-	1	0,0	0	1	1	-	-	-
92220	Gestão de salas de espetáculos	6	0,0	-	-	-	-	-6	0	-6	-100,0	-	-100,0
80940	Educação especial	102	0,1	-	-	-	-	-102	0	-102	-100,0	-	-100,0
80942	Inscrição à distância	2	0,0	-	-	-	-	-2	0	-2	-100,0	-	-100,0
80934	Educação continuada ou permanente e aprendizagem profissional	720	0,8	-	-	-	-	-720	0	-720	-100,0	-	-100,0
80926	Educação supletiva	55	0,1	-	-	-	-	-55	0	-55	-100,0	-	-100,0

Fonte: MTE. Rais 1999 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 21 Evolução do Emprego Formal “Setores com maiores taxas de crescimento do emprego no período mais recente” - Setores mais antigos ou “recuperados”
Município de Osasco – 1985-2005

Cod CNAE	CLASSE CNAE	1999		2001		2005		Saldo			Taxa de Cresc. Médio Anual (%)			
		freq.	%	freq.	%	freq.	%	1999-2001	2001-2005	1999-2005	1999/2001	2001/2005	1999/2005	
29218	Fabric. de máquinas, equipamentos e aparelhos para tratop. e elevação ...	1	0,0	0		141	0,1	1	141	140	100,0			128,1
31200	Fabric. de aparelhos e instrumentos de medida, teste e controle ...	11	0,0	1	0,0	196	0,1	11	191	182	32,0	1048,9		74,6
1627	Ativ. de serv. relacionados com a pecuária, exceto avic.	0		4	0,0	180	0,2	4	176	180		570,8		
85124	Serviços sociais sem alojamento	17	0,0	29	0,0	516	0,4	12	487	499	14,1	121,8		76,6
51193	Comércio atacadista de outros artigos de uso pessoal e doméstico	10	0,0	27	0,0	157	0,1	17	110	147	28,2	141,1		58,2
13212	Torrificação e moagem de café	61	0,1	41	0,0	217	0,2	20	176	156	9,5	130,1		23,6
42608	Aluguel de equipamentos de construção e demolição com operários	4	0,0	91	0,1	385	0,3	87	291	181	118,4	105,7		114,1
51322	Com. atacadista de cereais beneficiados, farinhas, amidos e féculas	66	0,1	61	0,1	265	0,2	3	202	199	1,2	105,1		26,1
34110	Fabricação de peças e acessórios para o sistema motor	17	0,0	97	0,1	313	0,1	80	216	296	54,6	29,6		62,5
22193	Edição, edição e impressão de outros produtos gráficos	115	0,1	228	0,2	675	0,6	113	447	560	18,7	22,1		14,1
21423	Fabricação de fitas e formulários contínuos ... impressos ou não	87	0,1	58	0,1	171	0,1	29	113	84	9,6	71,7		11,9
7469	Atividades de investigação, vigilância e segurança	328	0,3	110	0,1	360	0,1	198	230	32	20,7	66,4		7,6
71323	Aluguel de máquinas e equipamentos para constr. e engenharia civil	86	0,1	207	0,2	563	0,5	121	356	477	24,6	61,9		36,8
74110	Atividades jurídicas	61	0,1	87	0,1	234	0,2	26	147	173	9,3	64,9		25,1
4360	Obras de acabamento	0		281	0,1	735	0,6	283	452	735		61,2		
61215	Atividades auxiliares aos transportes terrestres	31	0,0	88	0,1	227	0,2	54	139	193	26,8	60,6		37,2
61401	Atividades relacionadas com organização do transporte de cargas	269	0,1	247	0,2	589	0,5	22	342	320	2,1	54,4		14,0
27310	Fabricação de peças fundidas de ferro e aço	27	0,0	104	0,1	248	0,2	77	144	221	40,1	54,4		41,7
52426	Com. varejista de máquinas e aparelhos de usos doméstico e ...	551	0,6	489	0,5	1023	0,9	65	514	469	3,1	44,6		10,8
45217	Edificações (residenciais, industriais, comerciais e de serviços)	664	0,7	406	0,4	810	0,7	258	404	146	11,6	41,2		3,4
74926	Atividades de ensacamento e empacotamento, por conta de terceiros	11	0,0	123	0,1	232	0,2	92	109	201	41,1	37,3		39,9
28118	Fabric. de estruturas metálicas para edifícios, pontes, torres de trans. ...	5	0,0	146	0,1	270	0,2	141	124	265	132,5	36,0		94,4
90000	Limpeza urbana e esgoto	1010	1,1	226	0,2	415	0,1	784	189	595	31,2	35,5		13,8
45292	Obras de outros tipos	108	0,3	127	0,1	230	0,2	181	101	78	19,9	34,6		4,8
31495	Fabric. de peças e acessórios de metal para veículos automotores não	810	0,9	2379	2,1	1868	1,1	1349	1689	1018	27,3	33,2		29,2
72301	Processamento de dados	47	0,0	180	0,2	119	0,1	113	139	272	39,9	33,1		37,6
55212	Restaurantes e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo	362	0,4	474	0,5	813	0,7	112	319	451	7,0	31,0		14,4
29297	Fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso geral	278	0,3	210	0,2	536	0,1	68	146	78	6,8	10,2		4,2
18120	Confeção de outras peças do vestuário	489	0,5	656	0,6	1048	0,9	167	392	559	2,6	26,4		13,5
24232	Fabricação de artigos de perfumaria e cosméticos	26	0,0	411	0,4	656	0,6	385	245	610	99,4	26,1		71,1
52450	Com. varejista de equipamentos e materiais para escritório, informática	751	0,1	756	0,7	1357	1,0	505	401	906	11,7	23,7		29,0

Fonte: MTE. Rais 1999 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 22 Ocupações com maiores saldos de geração de emprego no período recente (pré seleção: ordenação pelo saldo das 392 ocupações dos 17 setores mais importantes como geradores de emprego)
Município de Osasco – 2003-2005

Cód. Família	Família Ocupacional	2003		2005		Saldo			Taxa de Crescimento Médio Anual 2003/2005 (%)
		Nos. Abs.	Particip. (%)	Nos. Abs.	Particip. (%)	Nos. Abs.	%	Acum. (%)	
3312	Professores de nível médio no ensino fundamental	1.323	3,6	2.686	5,9	1.363	12,9	12,9	42,5
5132	Cozinheiros	3.174	8,5	4.172	9,2	998	9,5	22,4	14,6
5211	Operadores do comércio em lojas e mercados	1.618	4,4	2.524	5,6	906	8,6	31,0	24,9
2231	Médicos	972	2,6	1.461	3,2	489	4,6	35,7	22,6
9914	Mantenedores de edificações	466	1,3	944	2,1	478	4,5	40,2	42,3
3311	Professores de nível médio na educação infantil	681	1,8	1.124	2,5	443	4,2	44,4	28,5
3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem	1.001	2,7	1.389	3,1	388	3,7	48,1	17,8
5134	Garçons, barmen, copeiros e sommeliers	1.033	2,8	1.392	3,1	359	3,4	51,5	16,1
7223	Trabalhadores de moldagem de metais e de ligas metálicas	28	0,1	356	0,8	328	3,1	54,6	256,6
8214	Operadores de equipamentos de acabamento de chapas e metais	41	0,1	284	0,6	243	2,3	56,9	163,2
9922	Trab. operacionais de conservação de vistas permanentes (exceto trilhos)	69	0,2	289	0,6	220	2,1	59,0	104,7
2348	Professores de ciências econômicas, administrativas e contábeis do ...	224	0,6	427	0,9	203	1,9	60,9	38,1
7212	Preparadores e operadores de máquinas ...	825	2,2	971	2,1	146	1,4	62,3	8,5
4211	Caixas e bilheteiros (exceto caixa de banco)	164	0,4	307	0,7	143	1,4	63,7	36,8
7823	Motoristas de veículos de pequeno e médio porte	452	1,2	590	1,3	138	1,3	65,0	14,3
7842	Alimentadores de linhas de produção	635	1,7	766	1,7	131	1,2	66,2	9,8
4142	Apostadores e conferentes	376	1,0	506	1,1	130	1,2	67,5	16,0
7243	Trabalhadores de soldagem e corte de ligas metálicas	83	0,2	202	0,4	119	1,1	68,6	56,0
2235	Enfermeiros	181	0,5	294	0,6	113	1,1	69,7	27,4
3341	Inspetores de alunos	149	0,4	256	0,6	107	1,0	70,7	31,1
7170	Ajudantes de obras civis	279	0,8	386	0,8	107	1,0	71,7	17,6
7822	Operadores de equipamentos de movimentação de cargas	332	0,9	436	1,0	104	1,0	72,7	14,6
9112	Mecânicos de manutenção e instalação de aparelhos de climatização ...	8	0,0	110	0,2	102	1,0	73,7	270,8
4141	Almoxarifes e armazenistas	1.140	3,1	1.232	2,7	92	0,9	74,5	4,0
7821	Operadores de máquinas e equipamentos de elevação	11	0,0	103	0,2	92	0,9	75,4	206,0
3912	Técnicos de controle da produção	174	0,5	265	0,6	91	0,9	76,3	23,4
2124	Analistas de sistemas computacionais	116	0,3	204	0,4	88	0,8	77,1	32,6
3132	Técnicos em eletrônica	108	0,3	194	0,4	86	0,8	77,9	34,0
5141	Trabalhadores nos serviços de administração de edifícios	22	0,1	104	0,2	82	0,8	78,7	117,4
4221	Receptionistas	554	1,5	635	1,4	81	0,8	79,5	7,1
1415	Gerentes de operações de serviços em empresa de turismo, de alojamento	316	0,9	415	0,9	79	0,8	80,2	11,1

Fonte: MTE. *Rais* 2003 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 23 Ocupações que mais desempregaram no período recente (pré seleção: ordenação pelo saldo das 392 ocupações dos 17 setores mais importantes como geradores de emprego)
Município de Osasco – 2003-2005

Cód. Família	Família Ocupacional	2003		2005		Saldo			Taxa de Crescimento Médio Anual 2003/2005 (%)
		Nos. Abs.	Particip. (%)	Nos. Abs.	Particip. (%)	Nos. Abs.	%	Acum. (%)	
4110	Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administr...	3.506	9,43	3.220	7,08	-285	12,6	12,6	-4,2
5142	Trab. nos serviços de manutenção e conservação de edifícios e logia...	2.195	5,90	1.922	4,23	-273	12,0	24,7	-6,4
2321	Professores do ensino médio	394	1,06	125	0,27	-269	11,9	36,5	-43,7
3541	Técnicos de vendas especializadas	322	0,87	175	0,38	-147	6,5	43,0	-26,3
4101	Supervisores administrativos	700	1,88	559	1,23	-141	6,2	49,2	-10,6
2313	Professores de nível superior no ensino fundamental de quinta a ...	212	0,57	130	0,29	-82	3,6	52,8	-21,7
2522	Contadores e afins	153	0,41	85	0,19	-68	3,0	55,8	-25,5
1114	Dirigentes do serviço público	1.574	4,23	1.513	3,33	-61	2,7	58,5	-2,0
2392	Professores de educação especial	76	0,20	18	0,04	-58	2,6	61,1	-51,3
2252	Montadores de máquinas industriais	75	0,20	20	0,04	-55	2,4	63,5	-48,4
2525	Profissionais de administração econômico	38	0,10	1	0,00	-37	1,6	65,2	-81,8
5199	Outros trabalhadores dos serviços	46	0,12	9	0,02	-37	1,6	66,8	-55,8
3421	Técnicos em logística de transportes multimodal	103	0,28	70	0,15	-33	1,5	68,2	-17,6
1313	Diretores e gerentes de instituição de serviços educacionais	151	0,41	120	0,26	-31	1,4	69,6	-10,9
7841	Trabalhadores de embalagem e de etiquetagem	123	0,33	96	0,21	-27	1,2	70,8	-11,7
2341	Professores de matemática, estatística e informática do ensino superior...	105	0,28	80	0,18	-25	1,1	71,9	-12,7
3532	Técnicos em operações e serviços bancários	28	0,08	3	0,01	-25	1,1	73,0	-67,3
8401	Supervisores da fabricação de alimentos, bebidas e fumo	26	0,07	1	0,00	-25	1,1	74,1	-80,4
2236	Profissionais da fisioterapia, fonoaudiologia e afins	98	0,26	74	0,16	-24	1,1	75,2	-13,1
3751	Designers de interiores, de vitrines e visual merchandiser (nível médio)...	24	0,06	0	0,00	-24	1,1	76,2	-100,0
3171	Técnicos de desenvolvimento de sistemas e aplicações	65	0,17	42	0,09	-23	1,0	77,2	-19,6
5112	Fiscais e cobradores dos transportes coletivos	40	0,11	17	0,04	-23	1,0	78,3	-34,8
7244	Trabalhadores de caldeiraria e serralheria	52	0,14	30	0,07	-22	1,0	79,2	-24,0
2343	Professores de arquitetura e urbanismo, engenharia, geofísica e ...	20	0,05	3	0,01	-17	0,7	80,0	-61,3
7663	Trabalhadores do acabamento gráfico	32	0,09	15	0,03	-17	0,7	80,7	-31,5
1421	Gerentes administrativos, financeiros e de riscos	165	0,44	150	0,33	-15	0,7	81,4	-4,7
2523	Secretárias executivas e bilingües	85	0,23	70	0,15	-15	0,7	82,0	-9,3
3313	Professores de nível médio no ensino profissionalizante	14	0,04	0	0,00	-14	0,6	82,7	-100,0
3322	Professores práticos no ensino profissionalizante	16	0,04	3	0,01	-13	0,6	83,2	-56,7
5114	Guias de turismo	12	0,03	0	0,00	-12	0,5	83,8	-100,0
2349	Professores de artes do ensino superior	16	0,04	5	0,01	-11	0,5	84,3	-44,1

Fonte: MTE. Rais 2003 e 2005. Elaboração própria.

TABELA 24 Evolução das ocupações mais importantes nos setores em crescimento - Ordenação pela participação relativa no emprego em 2005 Município de Osasco - 2003-2005

Cód. Família	Família Ocupacional	2003		2005		Saldo	Taxa de Crescimento Médio Anual 2003/2005 (%)
		Nos. Abs.	Particip. (%)	Nos. Abs.	Particip. (%)		
5132	Cozinheiros	3.174	8,5	4.172	9,2	998	14,6
4110	Escrutinários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administr...	3.506	9,4	3.220	7,1	-286	-4,2
3312	Professores de nível médio no ensino fundamental	1.323	3,6	2.686	5,9	1.363	42,5
5211	Operadores do comércio em lojas e mercados	1.618	4,4	2.524	5,6	906	24,9
5142	Trab. nos serviços de manutenção e conservação de edifícios e lograd. ...	2.195	5,9	1.922	4,2	-273	-6,4
1114	Dirigentes do serviço público	1.574	4,2	1.513	3,3	-61	-2,0
7825	Mototistas de veículos de cargas em geral	1.403	3,8	1.463	3,2	60	2,1
2231	Médicos	972	2,6	1.461	3,2	489	22,6
5134	Garçons, barmen, copeiros e sommeliers	1.033	2,8	1.392	3,1	359	16,1
3222	Técnicos e auxiliares de enfermagem	1.001	2,7	1.389	3,1	388	17,8
4141	Almoxarifes e armazenistas	1.140	3,1	1.232	2,7	92	4,0
3311	Professores de nível médio na educação infantil	681	1,8	1.124	2,5	443	28,5
7832	Trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias	983	2,6	1.023	2,3	40	2,0
7212	Preparadores e operadores de máquinas...	825	2,2	971	2,1	146	8,5
9914	Mantenedores de edificações	466	1,3	944	2,1	478	42,3
7842	Alimentadores de linhas de produção	635	1,7	766	1,7	131	9,8
4221	Receptionistas	554	1,5	635	1,4	81	7,1
7823	Mototistas de veículos de pequeno e médio porte	452	1,2	590	1,3	138	14,3
4101	Supervisores administrativos	700	1,9	559	1,2	-141	-10,6
4142	Apostadores e conferentes	376	1,0	506	1,1	130	16,0
7822	Operadores de equipamentos de movimentação de cargas	332	0,9	436	1,0	104	14,6
5174	Porteiros e vigias	402	1,1	427	0,9	25	3,1
2348	Professores de ciências econômicas, administrativas e contábeis do ...	224	0,6	427	0,9	203	38,1
1415	Gerentes de operações de serviços em empresa de turismo, de alojamento...	336	0,9	415	0,9	79	11,1
7170	Ajudantes de obras civis	279	0,8	386	0,8	107	17,6
7223	Trabalhadores de moldagem de metais e de ligas metálicas	28	0,1	356	0,8	328	256,6
7152	Trabalhadores de estruturas de alvenaria	310	0,8	355	0,8	45	7,0
2312	Professores de nível superior do ensino fundamental (primeira a quarta...	326	0,9	348	0,8	22	3,3
4211	Caixas e bilheteiros (exceto caixa de banco)	164	0,4	307	0,7	143	36,8
5172	Policiais, guardas ...	286	0,8	303	0,7	17	2,9
2235	Enfermeiros	181	0,5	294	0,6	113	27,4

Fonte: MTE. Rais 2003 e 2005. Elaboração própria.

Identificam-se a seguir, no mercado de trabalho informal,⁶ as principais tendências, conforme posição na ocupação, por porte dos estabelecimentos e sexo dos trabalhadores.

TABELA 25 Distribuição dos Trabalhadores Informais, segundo posição na ocupação
Município de Osasco – 2003

Participação da Ocupação	%
Total	100,0
Assalariado sem Carteira	30,3
Autônomos	43,6
Outros	6,6
Trabalhadores Domésticos	16,1
Trabalhadores Familiares	3,4

Fonte: PED. Convênio Fundação Seade - Dieese. Elaboração SDTI.

TABELA 26 Distribuição dos Trabalhadores Informais, segundo tamanho do estabelecimento
Município de Osasco – 2003

Tamanho do Estabelecimento	%
Total	100,0
Até 9 Empregados	58,9
De 10 a 99 Empregados	12,6
de 100 a 499 Empregados	3,9
500 ou Mais Empregados	3,2
Não se aplica	21,3

Fonte: PED. Convênio Fundação Seade - Dieese. Elaboração SDTI.

TABELA 27 Distribuição do emprego formal, segundo gênero
Município de Osasco – 1985-2003

Sexo	Números Absolutos		%	
	1985	2003	1985	2003
Total	104.477	101.698	100	100
Masculino	79.358	63.089	76	62
Feminino	25.119	38.609	24	38

Fonte: MTE/Caged/Codefat/Datamec. Rais. Elaboração SDTI.

6. Ver também Gazzoni (2005).

Alguns indicadores sociais relacionados ao perfil dos trabalhadores

TABELA 28 Distribuição do emprego formal, segundo faixa etária
Município de Osasco – 1985-2003

Faixa Etária	Números Absolutos		%	
	1985	2003	1985	2003
Total	104.477	101.698	100,0	100,0
De 10 a 17 Anos	4.881	892	4,7	0,9
De 18 a 24 Anos	32.109	20.149	30,7	19,8
De 25 a 29 Anos	20.697	18.080	19,8	17,7
De 30 a 39 Anos	28.145	31.598	26,9	31,1
De 40 Anos ou Mais	18.253	30.979	17,5	30,5
Ignorado	392	0	0,4	0

Fonte: MTE/Caged/Codefat/Datamec. Rais. Elaboração SDTI.

TABELA 29 Distribuição do emprego formal, segundo grau de instrução
Município de Osasco – 1985-2003

Grau de Instrução	Números Absolutos		%	
	1985	2003	1985	2003
Total	104.477	101.698	100,0	100,0
Analfabeto	1469	515	1,4	0,5
Até 4ª Série do 1ª Grau	37.894	9.522	36,3	9,4
De 5ª a 8ª Série do 1ª Grau	29.405	29.890	28,1	29,4
2º Grau	23.784	38.530	22,8	37,9
Ensino Superior	11.272	23.241	10,8	22,9
Outros/Ignorado	653	0	0,6	0

Fonte: MTE/Caged/Codefat/Datamec. Rais. Elaboração SDTI.

TABELA 30 Distribuição do emprego formal, segundo faixas de remuneração
média mensal
Município de Osasco – 1985-2003

Faixas de Remuneração Média	Números Absolutos		%	
	1985	2003	1985	2003
Total	104.477	101.698	100,0	100,0
Até 1 Salário Mínimo	1.560	669	1,5	0,7
De 1,01 a 2,00 Salários Mínimos	21.972	21.857	21,0	21,5
De 2,01 a 3,00 Salários Mínimos	24.716	24.815	23,7	24,4
De 3,01 a 5,00 Salários Mínimos	22.843	23.137	21,9	22,8
De 5,01 a 10,00 Salários Mínimos	20.450	19.508	19,6	19,2
Mais de 10,01 Salários Mínimos	10.955	11.330	10,5	11,1
Ignorado	1.981	382	1,9	0,4

Fonte: MTE/Caged/Codefat/Datamec. Rais. Elaboração SDTI.

TABELA 31 Distribuição do emprego formal, segundo grau de instrução
Município de Osasco – 2003

Grau de Instrução	%
Total	100,0
Analfabeto	5,5
1º Grau Completo e Incompleto	60,7
2º Grau Completo e Incompleto	28,5
Ensino Superior Completo e Incompleto	4,7
Outros/Ignorado	0,6

Fonte: MTE/Caged/Codefat/Datamec. *Rais*. Elaboração SDTI.

TABELA 32 Distribuição do emprego formal, segundo faixa etária
Município de Osasco – 2003

Faixa Etária	%
Total	100,0
De 10 a 17 anos	7,0
De 18 a 24 anos	17,7
De 25 a 29 anos	12,4
De 30 a 39 anos	24,2
De 40 ou mais	38,7

Fonte: MTE/Caged/Codefat/Datamec. *Rais*. Elaboração SDTI.

TABELA 33 Distribuição do emprego formal, segundo faixa de renda familiar
Município de Osasco – 2003

Faixa de Renda Familiar	%
Total	100,0
Até 1 Salário Mínimo	6,6
Acima de 1 até 3 Salários Mínimos	26,4
Acima de 3 até 5 Salários Mínimos	24,1
Acima de 5 até 10 Salários Mínimos	28,0
Acima de 10 até 20 Salários Mínimos	12,1
Mais de 20 Salários Mínimos	2,8

Fonte: MTE/Caged/Codefat/Datamec. *Rais*. Elaboração SDTI.

Para o levantamento e a análise da situação atual dos grupos sociais vulneráveis (não presentes nos quadros anteriores) no território, são necessárias pesquisas específicas de órgãos públicos locais relacionados à assistência social, por exemplo.

As conclusões obtidas a partir da organização das informações sugeridas anteriormente devem apoiar a elaboração de um diagnóstico específico do mercado de trabalho, por meio da análise das atividades econômicas e de alguns indicadores sociais do território, nos aspectos que interessam diretamente às funções básicas do SPETR. Além disso, os estudos devem apontar para as ações mais recomendadas que devem ser priorizadas na formulação dos projetos executivos.

■ Etapa 3: Determinação das prioridades locais

O SPETR prevê a execução de ações a partir de planos de trabalho locais (municipais), que por sua vez pressupõem a celebração de convênios. Estes representam o ponto final do processo que tem início na identificação da necessidade local (evidentemente, relacionada pelo menos às três funções básicas do SPETR) e passa pela elaboração de um projeto executivo para suprir tal necessidade. Finalmente, os projetos aprovados consolidam-se ou agregam-se no Plano Plurianual Estadual, para que sejam executados em diversos municípios, em um determinado período de planejamento.

Dessa forma, as diferentes unidades locais devem percorrer algumas etapas para definir as ações prioritárias que devem ser propostas em cada período de planejamento. O diagnóstico sugerido no tópico anterior consiste em uma ferramenta para vislumbrar as necessidades e fornece informações preciosas para a ordenação das prioridades e conseqüente escolha das ações que serão objeto de projetos executivos, num dado período de planejamento.

Assim, o diagnóstico prévio poderá ressaltar a existência de necessidades a serem atendidas em qualquer das funções do SPETR, tais como: organizar a demanda (fluxo/estoque) pelo seguro-desemprego local, bem como, de forma consistente, apoiar a saída bem-sucedida dos trabalhadores segurados da condição de desemprego; articular os diferentes agentes econômicos e garantir o melhor ajuste entre oferta e demanda de emprego local, nas funções de intermediação da mão-de-obra e orientação profissional; vislumbrar a melhor forma de organizar a oferta de qualificação profissional tendo em vista a distribuição setorial local de atividades econômicas; e assim por diante.

Para dinamizar a elaboração de diagnósticos e permitir um potencial de resposta efetiva ágil do Sistema, sugere-se a elaboração, a partir do quadro de

ordenação das prioridades gerado pelo diagnóstico, de uma carteira (periodicamente atualizada) de anteprojetos (ou projetos básicos preliminares). Ou seja, a qualquer tempo e, particularmente, nos períodos de elaboração de projetos básicos ou aditivos a convênios em curso, o gestor local teria à disposição um conjunto de anteprojetos que tornaria o projeto básico, simultaneamente, mais consistente (em razão das necessidades locais) e mais ágil.

2 O projeto: elaboração final

A partir das inúmeras informações obtidas nas fases preparatórias e das decisões já tomadas em razão das prioridades e das diretrizes locais e nacionais é possível elaborar os projetos que dêem conta, tendo em vista a disponibilidade de recursos financeiros (orçamentários locais e do SPETR), de implementar as ações selecionadas e viabilizadas para o período de planejamento.

A elaboração final envolverá, então, a determinação do objeto e do escopo do projeto, com base nas diretrizes do planejamento estratégico e nos diagnósticos para verificação de prioridades e possibilidades de integração. Deve conter ainda a explicitação do público-alvo, com detalhamento de seu perfil (análise qualitativa e quantitativa), além das abrangências absoluta e relativa do projeto. Ademais, deve-se contemplar as estratégias de implantação e as capacitações disponíveis (ou que possam ser desenvolvidas) para enfrentar os principais obstáculos e aproveitar as oportunidades vislumbradas. É preciso igualmente definir os recursos requeridos e viabilizar a rede de suprimento (qualificação e quantificação), bem como elaborar orçamento integrado, a partir das metas físicas estabelecidas, com especificação das cifras físicas e financeiras envolvidas na elaboração, implantação e gestão do projeto e explicitação das fontes de financiamento utilizadas.

Integra o projeto, ainda, a demonstração cabal da viabilidade das ações propostas, por meio da análise e verificação da consistência e compatibilidade entre os objetivos e metas definidos e os resultados projetados.

Além disso, como se trata de um documento, deve ser redigido de forma simples e objetiva, com os devidos cuidados para que sua leitura propicie condições plenas de entendimento e permita a análise e decisão nas instâncias previstas.

Finalmente, se o projeto for aprovado, no momento de sua implantação será ainda necessário explicitar as formas de gestão e acompanhamento das operações, por meio de cronogramas físico-financeiros, acompanhamento da

execução, definição dos parâmetros e da metodologia de avaliação dos resultados e elaboração de relatório final de avaliação.

3 O documento do projeto


O projeto, além de se constituir num processo de elaboração complexo, como foi visto, é também um documento, cuja redação deve propiciar aos analistas uma visão objetiva e fundamentada das propostas locais. Há várias formas de organização; aqui sugere-se aquela que consta das orientações do *Termo de Referência* do PPAE (BRASIL, 2006, p. 14).

É possível, ainda, estabelecer questões para orientar a elaboração ou redação do projeto, como apresentado a seguir.⁷ As questões foram formuladas a partir dos capítulos que compõem o *Termo de Referência* do PPAE.

- Capítulo 1 – Diagnóstico
 - a) Retrato, quais dados serão utilizados?
 - b) Subsídios para ações de intermediação de mão-de-obra, qualificação e seguro-desemprego.
- Capítulo 2 – Marco Referencial
 - a) Quais as ações e os objetivos da política de trabalho proposta?
 - b) Quem é o público prioritário da qualificação profissional? (Usar demanda da qualificação.)
 - c) Como se dará a integração de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e seguro-desemprego?
 - d) Quais serão as ações para o atendimento preferencial dos públicos prioritários do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, inclusas as pessoas com deficiência?
- Capítulo 3 – Cobertura da Rede de Atendimento
 - a) Qual é o número de postos hoje?
 - b) Qual é o número de atendidos, colocados e encaminhados hoje?
 - c) Qual é o grau de eficiência e eficácia da atual rede de atendimento comparada com a média do Estado, da região e do Brasil?

7. Como exemplo, foi utilizado o texto de orientações para o projeto básico real, com adaptações.

- d) Como se dá hoje a parceria com o governo do Estado?
 - e) Qual é o número de postos ideal e sua localização?
 - f) Qual o tipo de atendimento que se dará nos postos?
 - g) Quais as metas propostas para cada um dos postos?
 - h) O que será feito com o posto do Estado?
 - i) Qual é a dimensão física dos novos postos?
- Capítulo 4 – Especificação do Padrão Básico de Funcionamento
 - a) Quais ações de política de trabalho serão desenvolvidas nos postos? Existirá ou não complementaridade?
 - b) Como se dará a integração das políticas propostas na rotina dos postos?
 - c) Qual é o horário de atendimento e a estrutura física?
 - d) Como se dará a integração de intermediação de mão-de-obra, qualificação e seguro-desemprego no cotidiano do posto?
 - Capítulo 5 – Aspectos da Gestão do Plano
 - a) Como se dará a participação de empresários e entidades sindicais no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda? Somente com a Comissão Municipal de Emprego?
 - b) Como se dará o planejamento das ações com todos os seus coordenadores e gestores? Como esse planejamento será informado ao público em geral?
 - c) Quais os parâmetros para avaliação dos resultados da política proposta?
 - d) Como serão contratadas as executoras, observando os critérios de preço, qualidade e adequação à política proposta?
 - e) Haverá algum processo especial para encaminhar os egressos da qualificação para o mundo do trabalho e o acompanhamento dos resultados?
 - Capítulo 6 – Plano de Transição
 - a) Qual o prazo para a municipalização?
 - b) Qual a justificativa?
 - c) Citar razões próprias do município e políticas de trabalho desenvolvidas.
 - Capítulo 7 – Indicadores de Resultado
 - a) Quais os indicadores propostos?
 - b) Os indicadores serão apenas de intermediação, qualificação e seguro-desemprego?
 - c) Fazer a relação com o que foi proposto no Capítulo 5 (utilizar indicadores propostos).

 Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Termo de Referência para a Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat. Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 26 dez. 2005. Seção 1, p. 165-136.

CAZZUNI, D.H. (Org.). *A dinâmica econômica e do mercado de trabalho formal e informal em Osasco*. Osasco- SP: Prefeitura do Município de Osasco, 2005.

ESTUDO DE CASO – O CONVÊNIO ÚNICO FIRMADO ENTRE O MTE E A PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE OSASCO – SP

Luiz Antonio T. Vasconcelos¹

Thiago F. F. Ribeiro²

O presente texto, que ilustra o caso do Convênio Único Plurianual firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Município de Osasco — por meio da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão Social (SDTI), no interior do Programa Osasco Inclui — é complementar aos demais textos do Módulo 8, produzidos para o “Curso de extensão para gestores públicos de emprego, trabalho e renda”, e somente assim faz sentido. Ele tem como única finalidade ilustrar um caso real de formulação de projetos no interior do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), questão importante do ponto vista pedagógico deste módulo.

A escolha do caso em questão baseou-se em seu escopo e seu pioneirismo, haja vista que além de cumprir as premissas do SPETR, o projeto inova na tentativa de construção das “portas de saída” para beneficiários dos programas públicos de transferência de renda (Bolsa-Família), além de ser o primeiro convênio assinado dentro das novas diretrizes nacionais.

O texto foi construído com a colaboração da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão do Município de Osasco e é posterior à assinatura do Convênio. O modelo aqui adotado para a elaboração de um Projeto Básico (PB) baseia-se no documento denominado “Termo de Referência para elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda” de fevereiro de 2006, produzido pelo MTE e disponível para leitura e impressão no endereço www.mte.gov.br. Trata-se de uma adaptação da estrutura apresentada no item 4.4 do documento acima mencionado — que aborda a construção dos Planos Plurianuais.

1. Professor do Instituto de Economia – IE e da Escola de Extensão Universitária da Unicamp.
2. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

As informações sobre o mercado de trabalho aqui utilizadas também foram disponibilizadas pelo MTE em seu endereço eletrônico, e qualquer cidadão pode acessá-las gratuitamente, sem necessidade de senha ou qualquer outro privilégio³.

PROJETO BÁSICO – MUNICÍPIO DE OSASCO

Análise do mercado de trabalho no município

a) Dados gerais do município de Osasco

O município de Osasco está localizado no Estado de São Paulo, fazendo fronteira com a Zona Oeste da capital. Sua população totaliza 653 mil habitantes, de acordo com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano 2000. A população em idade ativa representa aproximadamente 80% da população, totalizando 525 mil habitantes. Esse percentual é o sexto maior da Região Metropolitana de São Paulo - RMSPP e está na pouco abaixo da média da região, cujo percentual de população em idade ativa é de 81%.

A população economicamente ativa é de aproximadamente 328 mil pessoas, e os ocupados⁴ somam 265 mil. Segundo os dados do Censo 2000, a taxa de desemprego em Osasco é de 19 %, na média da RMSPP.

Com relação à distribuição por sexo, verifica-se que a população feminina em Osasco é um pouco superior à população masculina. Os homens representam 49% da população de Osasco e as mulheres, conseqüentemente, 51%. Considerando a população em idade ativa, as mulheres também estão em número superior, representando cerca de 52% (272 mil) do total (525 mil). No entanto, apesar da população feminina em idade ativa ser em maior número que a masculina, os homens são maioria dentre a População Economicamente Ativa (PEA), representando 57% (187 mil) em relação ao total (328 mil). Conseqüentemente, as mulheres representam 43% da PEA (141 mil).

No que tange à distribuição etária, observa-se que, em Osasco, 27 % da população possui idade entre 0 a 14 anos. Como é mais comum, a maior parte da população concentra-se na faixa etária de 15 a 64 anos de idade (68%). A parcela com 65 anos ou mais representa 4,5% da população do município.

3. No endereço www.mte.gov.br, no seguinte caminho: no canto superior direito da página de entrada, clicar em "pesquisador"; em seguida, na opção CAGED, clicar na última linha, "Mais informações e Serviços sobre o CAGED"; finalmente, clicar em "Perfil do Município" e/ou "Informações para o SPETR – Dados do Município".

4. Segundo o IBGE, o conceito de ocupados compreende: a desagregação do contingente de pessoas ocupadas segundo a posição na ocupação e a categoria do emprego, a seção de atividade, o setor (público ou privado), o número de horas habitualmente trabalhadas na semana de referência, o tempo de permanência no trabalho principal e o número de pessoas ocupadas no empreendimento. Ainda dentre as pessoas ocupadas, separa-se aquelas com procura de trabalho no período de referência de 30 dias, as subocupadas por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas na semana de referência e as sub-remuneradas em todos os trabalhos que tinham na semana de referência da pesquisa.

b) Perfil da mão-de-obra formal em Osasco, por escolaridade, sexo e faixa etária no ano de 2005

TABELA 1 Perfil da mão-de-obra formal, por faixa etária, segundo escolaridade e sexo
Município de Osasco – 2005

Escolaridade e Sexo	Até 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	De 30 a 39 anos	De 40 a 49 anos	De 50 a 64 anos	65 ou mais anos	Total
TOTAL	1.274	22.532	21.270	36.043	25.500	11.514	512	118.645
Masculino	681	12.970	12.737	21.686	15.854	7.637	411	71.976
Feminino	593	9.562	8.533	14.357	9.646	3.877	101	46.669
Analfabeto	0	23	54	129	120	85	4	415
Masculino	0	19	45	103	87	71	4	329
Feminino	0	4	9	26	33	14	0	86
4ª Série Incompleta	4	176	346	877	843	674	34	2.954
Masculino	3	149	301	710	627	500	29	2.319
Feminino	1	27	45	167	216	174	5	635
4ª Série Completa	6	431	588	1.634	1.799	1.527	94	6.079
Masculino	2	341	455	1.197	1.286	1.061	76	4.418
Feminino	4	90	133	437	513	466	18	1.661
8ª Série Incompleta	55	1.132	1.653	3.823	3.111	1.607	71	11.452
Masculino	42	877	1.276	2.804	2.138	1.070	57	8.264
Feminino	13	255	377	1.019	973	537	14	3.188
8ª Série Completa	109	2.683	3.061	6.134	4.477	2.013	89	18.566
Masculino	69	1.833	2.165	4.288	3.045	1.397	74	12.871
Feminino	40	850	896	1.846	1.432	616	15	5.695
2º Grau Incompleto	916	3.192	2.006	3.008	1.761	668	29	11.580
Masculino	482	2.011	1.355	1.948	1.149	445	22	7.412
Feminino	434	1.181	651	1.060	612	223	7	4.168
2º Grau Completo	173	11.442	8.557	11.453	6.593	2.034	68	40.320
Masculino	81	6.304	5.008	6.477	3.770	1.245	54	22.939
Feminino	92	5.138	3.549	4.976	2.823	789	14	17.381
Superior Incompleto	6	2.310	1.666	2.021	1.052	306	5	7.366
Masculino	1	1.021	786	1.061	629	202	3	3.703
Feminino	5	1.289	880	960	423	104	2	3.663
Superior Completo	5	1.143	3.339	6.964	5.744	2.600	118	19.913
Masculino	1	415	1.346	3.098	3.123	1.646	92	9.721
Feminino	4	728	1.993	3.866	2.621	954	26	10.192

Fonte: MTE, RAIS 2005. Elaboração própria.

Analisando os dados do Quadro acima, pode-se observar que:

- Os analfabetos representam menos de 0,3% da mão-de-obra formal empregada. O percentual de homens analfabetos é muito superior ao de mulheres — 79% contra 21%.
- A escolaridade predominante da mão-de-obra empregada é o 2º grau completo, representando o percentual de 34%, seguido do ensino superior completo, que representa 17%, e do ensino básico completo, com 16%.
- A predominância da mão-de-obra empregada pertence ao sexo masculino (61%).
- A faixa etária predominante situa-se no intervalo entre 30 e 39 anos, o que confirma a “predileção” por candidatos com experiência profissional (30%), seguida pela faixa etária de 40 a 49 anos, representando 21% da mão-de-obra empregada. Somente no terceiro lugar chegaremos aos mais jovens, de 18 a 24 anos, com 18% de participação.
- O percentual de mulheres com curso superior completo é de 51% e o de homens, 49%. A mão-de-obra empregada que possui curso superior completo representa 17% da mão-de-obra total empregada.

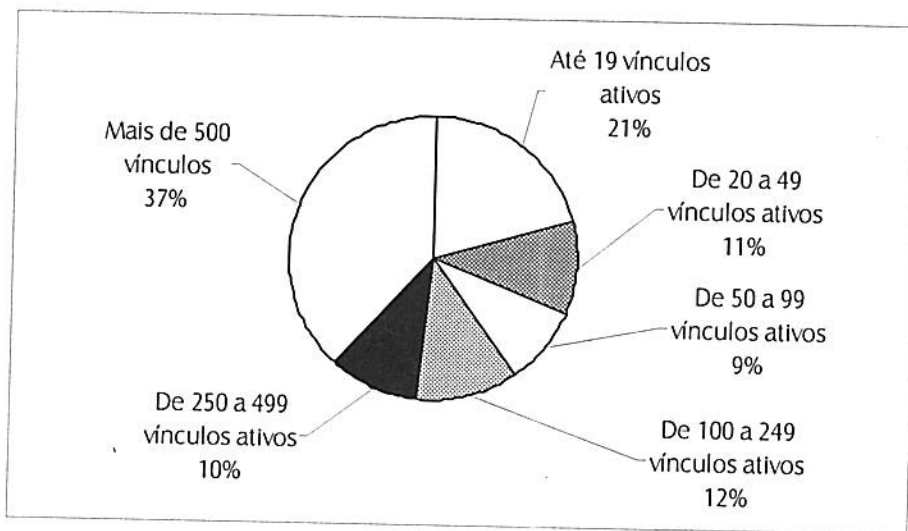
c) Setores econômicos

TABELA 2 Distribuição do emprego, por setor de atividade, segundo tamanho do estabelecimento
Município de Osasco – 2005

Tamanho do Estabelecimento	Indústria	Construção Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária	Total
Total	29.133	2.663	25.268	61.348	233	118.645
Até 4 vínculos ativos	673	104	3.684	2.734	5	7.200
De 5 a 9 vínculos ativos	907	208	4.164	2.824	5	8.108
De 10 a 19 vínculos ativos	1.253	307	4.126	3.463	22	9.171
De 20 a 49 vínculos ativos	2.651	219	3.839	5.782	21	12.512
De 50 a 99 vínculos ativos	3.199	518	2.817	3.806	0	10.340
De 100 a 249 vínculos ativos	4.645	544	2.447	5.907	180	13.723
De 250 a 499 vínculos ativos	6.705	763	1.484	3.303	0	12.255
De 500 a 999 vínculos ativos	2.834	0	1.401	3.232	0	7.467
1000 ou mais vínculos ativos	6.266	0	1.306	30.297	0	37.869

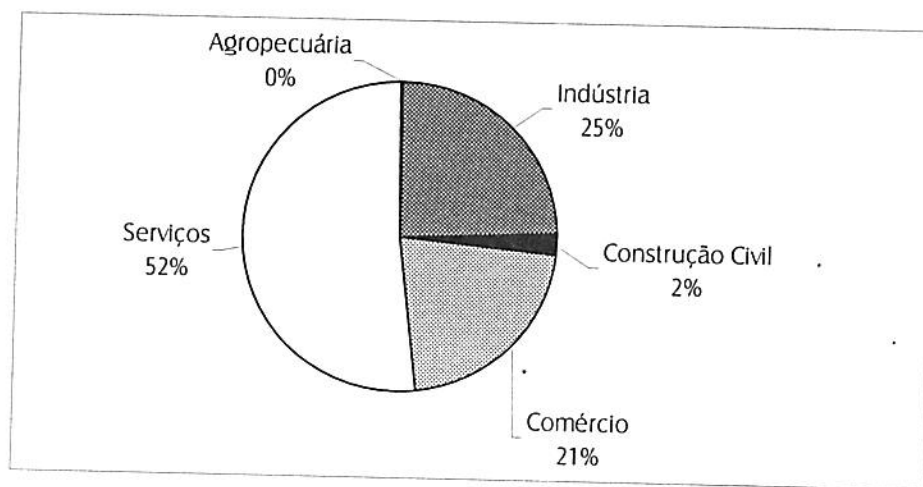
Fonte: MTE. RAIS 2005. Elaboração própria.

GRÁFICO 1 Participação relativa do emprego formal, segundo tamanho do estabelecimento
Município de Osasco – 2005



Fonte: MTE. RAIS 2005. Elaboração própria.

GRÁFICO 2 Participação relativa do emprego formal, segundo setor econômico
Município de Osasco – 2005



Fonte: MTE. RAIS 2005. Elaboração própria.

d) Admissões e demissões no município de Osasco, por segmento, em 2005

TABELA 3 Admissões e demissões, segundo segmento
Município de Osasco – 2005

Ranking	Subsetores IBGE	Admitidos	Desligados	Saldo	
				N ^{os} Abs.	% sobre o Total
	Total	43.785	32.191	11.594	100,0
1	Transportes e comunicações	7.261	3.925	3.336	28,8
2	Administração pública direta e autárquica	5.310	2.129	3.181	27,4
3	Comércio varejista	8.337	6.983	1.354	11,7
4	Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação, ...	3.078	2.393	685	5,9
5	Indústria do material de transporte	1.261	657	604	5,2
6	Construção civil	1.225	755	470	4,1
7	Com. e administração de imóveis, valores mobiliários, serv. técnico...	4.883	4.443	440	3,8
8	Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	3.516	3.101	415	3,6
9	Comércio atacadista	1.948	1.588	360	3,1
10	Ensino	1.065	810	255	2,2
11	Ind. química de produtos farmacêuticos, veterinários, perfumaria, ...	807	628	179	1,5
12	Indústria mecânica	399	254	145	1,3
13	Serviços médicos, odontológicos e veterinários	641	538	103	0,9
14	Serviços industriais de utilidade pública	181	84	97	0,8
15	Ind. da borracha, fumo, couros, peles, similares, ind. diversas	390	311	79	0,7
16	Indústria do material elétrico e de comunicações	262	225	37	0,3
17	Instituições de crédito, seguros e capitalização	1.016	990	26	0,2
18	Agricultura, silvicultura, criação de animais, extrativismo vegetal...	19	4	15	0,1
19	Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	468	454	14	0,1
20	Indústria de calçados	29	15	14	0,1
21	Indústria de produtos minerais não metálicos	38	29	9	0,1
22	Outros / Ignorado	13	13	0	0,0
23	Indústria metalúrgica (1)	574	611	-37	-0,3
24	Indústria da madeira e do mobiliário (1)	229	270	-41	-0,4
25	Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos (1)	835	981	-146	-1,3

Fonte: MTE. Caged 2005. Elaboração própria.

(1) Setores que demitiram mais do que admitiram em 2005.

Nota: A tabela foi organizada em ordem crescente dos segmentos que mais admitiram no ano de 2005 (ver o saldo líquido de admissões no período).

De acordo com os dados apresentados na Tabela 3, observa-se que quase todos os segmentos apresentaram um saldo líquido positivo de admissões (admissões – demissões) no período considerado, com exceção dos setores indústria metalúrgica, indústria da madeira e mobiliário e indústria têxtil e confecções, demonstrando, dessa forma, sua tendência de retração.

Os setores de transportes e comunicações, juntamente com os setores da administração pública e do comércio varejista foram responsáveis por cerca de 70% do total do emprego formal gerado no período.

É importante observar que essa realidade está relacionada ao ano de 2005, tendo como universo apenas o município de Osasco.

e) Número de postos de trabalho gerados por segmento, relativos ao primeiro emprego

TABELA 4 Distribuição dos postos de trabalho gerados “relativos ao 1º emprego”, segundo segmento
Município de Osasco – 2005

Ranking	Subsetores IBGE	Primeiro Emprego	
		N ^{os} Abs.	% sobre o Total
	Total	6.499	100,0
1	Comércio varejista	2.243	34,5
2	Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, ...	678	10,4
3	Com. e administração de imóveis, valores mobiliários, serv. téc...	536	8,2
4	Comércio atacadista	510	7,8
5	Transportes e comunicações	453	7,0
6	Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	368	5,7
7	Indústria do material de transporte	274	4,2
8	Instituições de crédito, seguros e capitalização	250	3,8
9	Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos	244	3,8
10	Ensino	218	3,4
11	Indústria metalúrgica	133	2,0
12	Construção civil	132	2,0
13	Serviços médicos, odontológicos e veterinários	114	1,8
14	Ind. química de produtos farmacêuticos, veterinários, perfumaria, ...	94	1,4
15	Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	68	1,0
16	Ind. da borracha, fumo, couros, peles, similares, ind. diversas	57	0,9
17	Indústria mecânica	37	0,6
18	Indústria da madeira e do mobiliário	22	0,3
19	Indústria de calçados	20	0,3
20	Indústria do material elétrico e de comunicações	15	0,2
21	Indústria de produtos minerais não-metálicos	12	0,2
22	Serviços industriais de utilidade pública	9	0,1
23	Administração pública direta e autárquica	8	0,1
24	Agricultura, silvicultura, criação de animais, extrativismo vegetal...	3	0,0
25	Outros / Ignorado	1	0,0

Fonte: MTE, Caged 2005. Elaboração própria.

Os dados referentes ao primeiro emprego do trabalhador indicam claramente uma concentração no comércio varejista, cuja participação no total de vagas abertas para pessoas que nunca antes haviam trabalhado com registro em carteira foi de 34%. Em seguida, com apenas 10% dos postos abertos, temos o setor de serviços de alojamento, alimentação..., seguido de comércio e administração de imóveis... e comércio atacadista.

f) Perfil do mercado de trabalho da cidade de Osasco - 2006

As informações descritas neste relatório são baseadas nas estatísticas e nos indicadores sobre o mundo do trabalho em Osasco, obtidas das bases de dados CAGED e RAIS, divulgadas mensalmente e anualmente, respectivamente, pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Movimentação do mercado de trabalho formal – janeiro a agosto de 2006:

Admissões e desligamentos

A Tabela 5 mostra o fluxo de admissões e desligamentos do mercado de trabalho formal no município de Osasco. Apesar de indicar um fluxo positivo com relação às admissões e desligamentos no período de janeiro a agosto de 2006, resultando num saldo de apenas 2.542 postos de trabalho, observamos que o número de desligados está muito próximo do número de admitidos, não gerando, portanto, um impacto significativo no mercado de trabalho local.

TABELA 5 Admissões e desligamentos
Município de Osasco – jan./set. 2006

Movimentação	N ^{os} Absolutos
Admissões	31.443
Desligamentos	28.900
Saldo	2.542

Fonte: MTE. Caged Estatístico.

A Tabela 6 mostra que as atividades que mais empregaram (maiores saldos de admissões) no mesmo período foram: serviços, comércio, indústria de transformação e construção civil, nesta ordem. A Administração Pública demitiu mais 1,4 mil trabalhadores no mesmo período. Entre as ocupações com maiores saldos de admissões destacam-se: auxiliar de escritório, recepcionista, escriturário

de banco, professor de nível médio e cozinheiro geral, que, no conjunto, perfazem mais de 60% do saldo das admissões.

Do ponto de vista das ocupações em retração no período, no município de Osasco, temos: faxineiro, trabalhador em serviços de manutenção, motorista de furgão, atendente de lanchonete e zelador de edifício.

TABELA 6 Flutuação do emprego formal
Município de Osasco – jan./set. 2006

Indicadores	Admitidos	Desligados	Saldo
Total das Atividades (1)	31.442	28.900	2.542
Extrativa Mineral	0	0	0
Indústria de Transformação	6.173	5.825	348
Serviços Industriais de Utilidade Pública	103	72	31
Construção Civil	1.807	1.481	326
Comércio	8.552	7.002	1.550
Serviços	12.945	11.226	1.719
Administração Pública	1.849	3.284	-1.435
Agropecuária	13	10	3
Ocupações com maiores saldos			
CBO 411005 - Auxiliar de escritório, em geral	2.032	1.630	402
CBO 422105 - Recepcionista, em geral	677	355	322
CBO 413225 - Escriturário de banco	407	87	320
CBO 331205 - Professor de nível médio no ensino fundamental	293	27	266
CBO 513205 - Cozinheiro geral	1.822	1.597	225
Ocupações com menores saldos			
CBO 514210 - Faxineiro	907	1.391	-484
CBO 514225 - Trabalhador de serviços de manutenção de edifícios e logradouros	332	546	-214
CBO 782310 - Motorista de furgão ou veículo similar	173	303	-130
CBO 513435 - Atendente de lanchonete	767	886	-119
CBO 514120 - Zelador de edifício	19	105	-86

Fonte: MTE. Caged.

(1) Inclui "Ignorados".

A Tabela 7 mostra que as atividades com maiores salários médios de admissão foram: indústria de transformação (R\$ 879,1), serviços (R\$ 766,5) e a administração pública (R\$ 755,7). Os mais baixos salários médios de admissão ficaram a cargo dos setores: construção civil (R\$ 632,7) e agropecuária (R\$ 463,6)

TABELA 7 Salário médio de admissão
Município de Osasco – Jan./set. 2006

Indicadores	Salário médio de admissão
Total das Atividades	686,15
Extrativa Mineral	-
Indústria de Transformação	879,12
Serviços Industriais de Utilidade Pública	653,52
Construção Civil	632,65
Comércio	652,94
Serviços	766,53
Administração Pública	755,67
Agropecuária	462,62
Ocupações com maiores saldos	667,67
CBO 411005 - Auxiliar de escritório, em geral	573,67
CBO 422105 - Recepcionista, em geral	530,18
CBO 413225 - Escriturário de banco	946,81
CBO 331205 - Professor de nível médio no ensino fundamental	836,59
CBO 513205 - Cozinheiro geral	451,08
Ocupações com menores saldos	569,24
CBO 514210 - Faxineiro	440,88
CBO 514225 - Trabalhador de serviços de manutenção de edifícios e logradouros	498,71
CBO 782310 - Motorista de furgão ou veículo similar	760,47
CBO 513435 - Atendente de lanchonete	472,38
CBO 514120 - Zelador de edifício	673,74

Fonte: MTE. Caged.

Nota: Foram consideradas apenas as admissões com salário válido.

■ Variação do emprego formal entre 2004 e 2005, por setores IBGE e sexo

TABELA 3 Variação do emprego formal, por sexo, segundo setores
Município de Osasco – 2004/2005 (1)

Indicadores	Masculino	Feminino	Total
Total das Atividades	5.265	5.091	10.356
Extrativa Mineral	0	-2	-2
Indústria de Transformação	884	1.121	2.005
Serviços Industriais de Utilidade Pública	146	27	173
Construção Civil	893	45	938
Comércio	683	578	1.261
Serviços	1.139	1.220	2.359
Administração Pública	1.515	2.103	3.618
Agropecuária	5	-1	4
Idade de 16 a 24 anos	876	779	1.655
Ocupações com maiores variações			
CBO 410105 - Supervisor administrativo	996	1.392	2.388
CBO 513205 - Cozinheiro geral	163	648	811
CBO 413225 - Escriturário de banco	298	285	583
CBO 521110 - Vendedor de comércio varejista	177	392	569
CBO 514210 - Faxineiro	123	440	563
Ocupações com menores variações			
CBO 142105 - Gerente administrativo	-138	-4	-142
CBO 354130 - Promotor de vendas especializado	-79	-63	-142
CBO 784205 - Alimentador de linha de produção	-233	68	-165
CBO 782410 - Motorista de ônibus urbano	-193	-5	-198
CBO 353235 - Chefe de serviços bancários	-1.141	-1.383	-2.524

Fonte: MTE. RAIS 2004 e 2005.
(1) Em 31 de dezembro.

Demonstrativo de transferência de renda

TABELA 9 Demonstrativo de transferência de renda
Estado de São Paulo, Município de São Paulo e
Município de Osasco – jul. 2006

Indicadores	Município de Osasco	Município de São Paulo	Estado de São Paulo
Bolsa Família			
N ^{os} Absolutos	16.468	213.721	1.113.244
Total (R\$)	858.147,00	11.779.071,00	61.371.207,00
Bolsa Escola			
N ^{os} Absolutos	266	85	15.390
Total (R\$)	465,00	1.875,00	316.005,00
Bolsa Alimentação			
N ^{os} Absolutos	-	181	317
Total (R\$)	-	2.955,00	5.355,00
Cartão Alimentação			
N ^{os} Absolutos	-	3	11
Total (R\$)	-	150	550,00
Auxílio Gás			
N ^{os} Absolutos	863	3.114	73.669
Total (R\$)	12.945,00	46.710,00	1.105.035,00

Fonte: MDS.

TABELA 10 Resultados do Bolsa-Família
Estado de São Paulo, Município de São Paulo e
Município de Osasco – jul. 2006

Indicadores	Município de Osasco	Município de São Paulo	Estado de São Paulo
Famílias Pobres (A)	19.332	285.060	1.157.764
IDH	0,813	0,82	-
Famílias Atendidas (B)	16.468	213.721	1.113.244
A / B (%)	85,2	75,0	96,2
Valor Médio do Benefício (R\$)	52,11	55,11	-
Valor Investido (R\$)	858.187,00	11.779.071,00	-

Fonte: MDS.

■ Conclusão

Por meio dos dados apresentados, é possível observar que os setores de serviços, indústria e comércio têm a maior representatividade na atividade econômica de Osasco. Juntos, eles representam aproximadamente 84% dos postos de trabalho formais do Município. Destaca-se também que, ao analisarmos o perfil dos estabelecimentos em função do número de funcionários, a maioria é formada ou por micro e pequenas empresas, com até 19 funcionários, ou por grandes empresas, com mais de 500 funcionários.

Assim, a estratégia de captação de vagas deve estar fundamentada em um público-alvo composto por micro e pequenos empresários dos setores do comércio e serviços, juntamente com parcerias com as grandes empresas. Nesse contexto, a grande contribuição do serviço público de intermediação de mão-de-obra está em oferecer um serviço de recrutamento e seleção sem nenhum custo para o empregador, tendo em vista que, em sua maioria, as empresas de pequeno e micro porte não contam com um departamento de RH. Outro ponto importante é a necessidade de articulação com instituições que se relacionam ou representam esse público, como é o caso do Sebrae, da Associação Comercial e do Centro de Dirigentes Lojistas.

Também, ao observarmos a movimentação do mercado local por meio da CAGED com o acumulado do ano até setembro, notamos novamente a importância do setor de serviços na economia local, o que também vem balizar as ações de qualificação profissional. O mesmo se observa em relação ao primeiro emprego.

O acompanhamento da conjuntura do mercado de trabalho por meio da CAGED e a construção de séries históricas poderão balizar ações de captação de vagas específicas para determinados setores, como é o caso atual da construção civil. As projeções com os dados da RAIS, e as séries com os consolidados ano a ano, poderão possibilitar uma melhor inferência das tendências em médio prazo no município.

Enfim, o melhor desempenho das ações de intermediação de mão-de-obra depende também do manejo dos dados disponíveis, observando-se sempre suas funcionalidades.

2 Marco referencial

a) Objetivos

O projeto básico em questão tem como objetivo a implantação do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda no município de Osasco, considerando as resoluções do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e as resoluções do CODEFAT de nº. 466/05, 419/05 e 333/03.

Com a implantação do Sistema Público de Trabalho e Renda busca-se ampliar a eficiência, eficácia e efetividade social das políticas públicas de trabalho desenvolvidas em âmbito local, considerando-se as diretrizes estabelecidas no II Congresso e no CODEFAT. Busca-se também integrar todas as ações da política de trabalho municipal, estadual e federal em um único sistema e, assim, possibilitar ao trabalhador em situação de desemprego o acesso a todas as ações de apoio ao seu ingresso ou reingresso no mundo do trabalho conforme o seu perfil ocupacional.

O projeto básico ora apresentado tem como premissa a visão ampla do mundo do trabalho, considerado não apenas em suas relações assalariadas, mas também reconhecendo a importância do fomento às atividades autônomas e o estímulo à organização social nas formas da economia popular e solidária.

A realização dessa política depende da capacidade de reconhecimento do perfil socioeconômico local e da articulação de ações em conjunto com a iniciativa privada e as esferas estadual e federal. Outra premissa fundamental é o estímulo à ampla participação social e o modelo tripartite do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda. Nesse sentido, destacam-se a Comissão Municipal do Trabalho e o Conselho Geral Gestor do Centro Público de Economia Popular e Solidária como instrumentos de participação social nas políticas de trabalho.

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda será referência para o trabalhador osasquense no que concerne às políticas públicas na área do trabalho e tem como grande desafio fazer com que o mercado de trabalho funcione de maneira mais eficiente e equitativa, proporcionando o desenvolvimento dos cidadãos e o desenvolvimento local.

A execução e implantação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no município de Osasco terão como principal instrumento o Centro

Público Integrado do Emprego, Trabalho e Renda, a ser implementado por meio do Convênio Único de Emprego Trabalho e Renda. Dentro dessa concepção, o CPIETR realizará, de forma integrada, as ações de habilitação do seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, economia solidária, qualificação social e profissional, sendo esta última voltada preferencialmente para os segmentos em condições de vulnerabilidade em relação ao trabalho.

Ainda obedecendo à lógica de integração das políticas de trabalho, outro importante instrumento a ser integrado ao Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda é o Centro Público de Economia Popular e Solidária. O local, em fase de instalação, além das ações próprias da economia popular e solidária, também contará com um espaço para habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e uma central de serviços autônomos.

b) Objetivos específicos

- Desenvolver ações de qualificação social e profissional, de acordo com a demanda do mercado de trabalho local.
- Construir um espaço de atendimento e integração das ações da política de trabalho no município de Osasco.
- Prestar um serviço de qualidade ao público, identificando o perfil da força de trabalho local e as necessidades demandadas pelos ofertadores de vagas, apontando ainda a tendência do mercado de trabalho local.
- Promover a inclusão social por meio da ampliação das oportunidades de trabalho, bem como da melhoria de suas condições.
- Oferecer o serviço de acesso ao seguro-desemprego integrado às ações de intermediação de mão-de-obra e qualificação social e profissional.
- Promover a ampliação das oportunidades de trabalho autônomo, bem como a melhoria de suas condições.
- Contribuir para a consolidação da política municipal de trabalho e de economia solidária de forma integrada com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

c) Público prioritário

QUADRO 1 Público prioritário

- I. **Trabalhadores / as Sistema Público de Emprego – SPE**
 - a. Trabalhadores/as sem ocupação – 1º emprego (16 a 24 anos)
 - b. Trabalhadores/as sem ocupação – Intermediação de Mão-de-obra – SINE
 - c. Trabalhadores/as sem ocupação – Economia Solidária
 - d. Trabalhadores/as sem ocupação – Microcrédito e Geração de Emprego e Renda
- II. **Trabalhadores/as Ocupados AutoEmprego**
 - a. Trabalhadores/as Autônomos e por Conta Própria
 - b. Trabalhadores/as Cooperativados
 - c. Trabalhadores/as Associados
 - d. Trabalhadores/as Autogestionados
 - e. Trabalhadores/as Micro e Pequenos Empreendedores
- III. **Trabalhadores/as Domésticas/os**
- IV. **Trabalhadores/as – Reestruturação Produtiva**
- V. **Trabalhadores/as – Inclusão Social**
 - a. Trabalhadores/as beneficiários Bolsa Família
 - b. Trabalhadores/as beneficiários de Políticas Afirmativas – Port. de necessidades especiais
- VI. **Trabalhadores/as em Situação Especial**
 - a. Trabalhadores/as apenados ou egressos do sistema penal
 - b. Trabalhadores/as submetidos/as a medidas sócio-educativas
- VII. **Trabalhadores/as – Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda**
 - a. Trabalhadores/as em Arranjos Produtivos Locais
 - b. Trabalhadores/as em Turismo e Artesanato

d) Ações prioritárias

- Desenvolver políticas ativas de intermediação de mão-de-obra em articulação com as demais políticas públicas existentes.
- Potencializar as políticas que promovam a qualificação profissional com elevação de escolaridade.

- Desenvolver políticas de estímulo ao desenvolvimento, aos arranjos produtivos locais e empreendimentos da economia popular e solidária, promovendo sua sustentabilidade.
- Promover a integração dos grupos produtivos, dos trabalhadores autônomos, por conta própria, cooperados e/ou auto-gestionados na rede existente, criando mecanismos que assegurem condições de produção e comercialização dos bens e/ou serviços produzidos.
- Implementar ações de “intermediação de mão-de-obra” ou ações de “inclusão produtiva” para as pessoas com deficiência.
- Implementar ações de inclusão das instituições empregadoras, o serviço de “aprendizado juvenil” (Programa Menor Aprendiz), em constante interlocução, às ações da política de Assistência Social, Educação, Juizado da Infância e da Juventude e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Integrar as políticas de transferência de renda ao Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda, inclusive a integração nos postos de atendimento e interlocução dos “cadastros”.

e) Integração das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

O principal instrumento para a integração das ações pertinentes ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é o Centro Público Integrado de Emprego, Trabalho e Renda – CPIETR.

Em relação à sua concepção, o CPIETR – Osasco tem como objetivo integrar no mesmo local físico toda a política de trabalho e proteção social desenvolvida pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão e os parceiros locais. Assim, o trabalhador em situação de desemprego, ou em risco de desemprego, terá no CPIETR – Osasco todo o encaminhamento conforme o seu perfil ocupacional e suas necessidades. Como muitas vezes esses encaminhamentos dependem de outras instâncias além da Secretaria, também é importante a articulação com outras políticas sociais, como é o caso da Política de Promoção e Assistência Social desenvolvida pela própria Secretaria. Como um fator fundamental para viabilizar o encaminhamento do trabalhador ao mercado de trabalho é a articulação com o empresariado local, torna-se necessário criar espaços condizentes para o empresário realizar, em conjunto com os profissionais do CPIETR – Osasco, a seleção de candidatos às vagas, e mesmo desenvolver ações que atraiam o empresariado local. Como, por exemplo, articular com o Sebrae um espaço onde o empresário receba informações sobre crédito, regularidade fiscal, importação e exportação, e outros assuntos de interesse da classe.

Em suma, o CPIETR – Osasco deverá realizar o atendimento ao trabalhador e o encaminhamento a diversas opções de geração de renda, e também dar apoio em relação à proteção social, existindo um fluxo desde sua entrada até o resultado do seu atendimento. A eficiência do CPIETR também depende, em grande parte, do seu grau de articulação com o empresariado local.

Cabe ressaltar que a proposta de integração das ações da política de trabalho em um mesmo local físico está em consonância com a sua atual reformulação em âmbito nacional. Por meio da resolução 466, o CONDEFAT normatizou as propostas apresentadas no II Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, instituindo inclusive o Centro Público de Trabalho e Renda, onde as ações da intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego, anteriormente executadas de forma isolada nos postos do SINE, passam a atuar de forma integrada com todas as vertentes do Sistema. Portanto, se por um lado a proposta do CPTR – Osasco é inovadora do ponto de vista da sua execução, a concepção de um centro que integre todas as vertentes da política de trabalho já é um consenso entre os agentes que participam do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

O projeto do CPIETR no município de Osasco deve contemplar as seguintes ações:

■ Atendimento do trabalhador (balcão):

- Cadastro do trabalhador para as ações de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.
- Habilitação ao seguro-desemprego.
- Emissão de carteira de trabalho.
- Encaminhamento do trabalhador a uma oportunidade de trabalho, caso exista uma vaga de acordo com o seu perfil.
- Cadastro e atualização de dados para os programas de transferência de renda geridos pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, como o Bolsa-Família.
- Muitas vezes, antes de ser encaminhado, o trabalhador passa por uma pré-seleção, realizada pelo setor de triagem. Existe um espaço, que varia de posto para posto, onde é realizada a pré-seleção antes do seu encaminhamento para as vagas captadas.
- No mesmo espaço físico, o trabalhador pode receber um “curso” de orientação para o mercado de trabalho. Basicamente, são recomendações de como e onde buscar trabalho, ou mesmo como agir em entrevistas.

■ Estrutura de suporte à intermediação de mão-de-obra.

■ *Telemarketing* e 0800

Local onde são atendidas chamadas telefônicas de trabalhadores, por meio do 0800, ou efetuadas ligações para o empresariado local para divulgar as ações de captação de vagas.

■ Operacional

Onde é realizado o cruzamento entre perfil de vaga e perfil do trabalhador e elaboradas as listagens dos trabalhadores a serem encaminhados. Também é realizada a convocação do trabalhador, por carta ou telefone, comunicando que existe uma vaga condizente com o seu perfil.

■ Estatística

Onde são elaborados os relatórios operacionais. Também deve ser o local onde se pesquisam os dados do mercado de trabalho para subsidiar as ações na área do trabalho.

■ Captação de vagas

Uma equipe que vai a campo visitar as empresas para realizar a captação de vagas.

■ Central de serviços autônomos

Integrado ao CPITR – Osasco, o Centro de Economia Popular e Solidária contará com uma Central de Serviços Autônomos – um disque-serviço. Trata-se da montagem de um cadastro de profissionais prestadores de serviços autônomos, como pequenos reparos, pintura, serviços elétricos etc. As famílias e empresas poderão solicitar por telefone um serviço a ser realizado, e a Central de Serviços Autônomos encaminhará um profissional cadastrado para a realização desse serviço. A Central contará com um *software* próprio.

■ Geração de trabalho e renda

É importante que o CPITR, na perspectiva de propiciar outras vias de geração de trabalho além do mercado de trabalho assalariado, também conte com uma ação de orientação e desenvolvimento de políticas que estimulem a formação de empreendimentos individuais ou coletivos. No caso do trabalhador, ele poderá ser orientado sobre como formar um empreendimento ou mesmo, em grupo, poderá receber noções de como se associar e desenvolver um empreendimento coletivo. Atualmente, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão conta com um programa que tem como objetivo o fomento e apoio à organização de empreendimentos individuais e coletivos.

■ Programas para a juventude

Atualmente, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão executa as ações relacionadas ao Convênio do Programa Juventude Cidadã do Governo Federal. Tal ação estará integrada à intermediação de mão-de-obra, pois a finalidade última é a inserção do jovem no mundo do trabalho.

■ Inclusão da pessoa com deficiência

Além da intermediação de mão-de-obra, em relação à inclusão da pessoa com deficiência torna-se importante a conscientização e sensibilização do empresariado local sobre a importância do tema. Portanto, os agentes de captação de vagas precisam estar aptos a abordar o tema com os gestores de RH das empresas visitadas.

■ Programas de transferência de renda e qualificação profissional para adultos em situação de desemprego de longa duração

A Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, responsável pela gestão do Programa Bolsa-Família no município de Osasco, conta hoje com aproximadamente 20 mil famílias ativas. É objetivo da Secretaria possibilitar a essas famílias o acesso às políticas de trabalho desenvolvidas por meio do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

■ Qualificação profissional

No CPITR – Osasco os trabalhadores inscritos para intermediação de mão-de-obra devem receber orientações sobre as necessidades de qualificação profissional exigidas pelo mercado de trabalho e, assim subsidiar sua escolha por cursos, combinando seu histórico profissional, o contexto do mercado de trabalho e suas expectativas.

■ Plantão social

Há ainda a proposta de implantação de um “Plantão Social” dentro do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda, pois existem camadas de população tão vulneráveis que, antes de se promover seu encaminhamento para as políticas de trabalho, há a necessidade de ampará-la em programas sociais, a fim de que se criem condições de sustentabilidade para sobrevivência, e posteriormente promover o seu encaminhamento ao mercado de trabalho.

■ Microcrédito

Implantar políticas que ajudem esses trabalhadores a se inserir de maneira mais qualificada, constante e com renda mais adequada é um desafio para as políticas

de emprego, trabalho e renda, o que poderá ser feito por intermédio da capacitação profissional e do acesso ao microcrédito.

O município deverá criar instrumentos para facilitar o acesso ao microcrédito desse segmento, promovendo a criação de um fundo de aval, por meio da disponibilização do aval solidário, diminuindo e desburocratizando as exigências bancárias formais, criando assim uma alternativa para o acesso ao crédito.

3 Cobertura da rede de atendimento

a) Retrato da Rede Pública de Atendimento existente

No município de Osasco existiam dois postos de atendimento: um posto de atendimento do SINE, de administração da Central Sindical – Força Sindical, gerido pelo Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco, com capacidade de cerca de 500 atendimentos/dia; e um segundo posto, administrado pela Secretaria Estadual do Trabalho, conhecido como PAT – Posto de Atendimento ao Trabalhador, em convênio com o MTE, com capacidade para atendimento de apenas 100 trabalhadores/dia.

Ambos os postos foram passados para a administração da Prefeitura de Osasco, de acordo com as resoluções do CONDEFAT.

A infra-estrutura existente era insuficiente, principalmente se considerarmos a PEA do município, em torno de 324 mil trabalhadores, e a alta taxa de desemprego da região, de 19%.

As ações desenvolvidas nos Postos contemplam:

- Intermediação de mão-de-obra.
- Encaminhamento para ações de qualificação profissional.
- Seguro-desemprego.

b) Previsão de cobertura de atendimento

Com a implantação de um segundo Centro Público Integrado de Trabalho Emprego e Renda em um espaço bem localizado geograficamente (centro da cidade) e a manutenção do antigo posto do SINE, além da aquisição de novos equipamentos, a remodelação da infra-estrutura possibilitará o aumento de sua capacidade de atendimento para cerca de 1.100 trabalhadores/dia. Não apenas ocorrerá um aumento quantitativo, como também a previsão de novas instalações possibilitará melhores condições de conforto e acesso às políticas públicas de trabalho aos osasquenses.

TABELA II Seguro-desemprego, por sexo
Município de Osasco – jan./set. 2006 (1)

Indicadores	Masculino	Feminino	Total (2)
Requerentes (N^{os} Abs.)	19.576	11.040	30.616
DRT	16.033	9.479	25.512
SINE	312	268	580
Caixa	0	0	0
Parceria	3.231	1.293	4.524
Segurados (N^{os} Abs.)	18.716	10.575	29.291
DRT	15.235	9.034	24.269
SINE	308	263	571
Caixa	0	0	0
Parceria	3.173	1.278	4.451
Taxa de Habilitação (%)	95,61	95,79	95,67
DRT	95,02	95,31	95,13
SINE	98,72	98,13	98,45
Caixa	-	-	-
Parceria	98,2	98,84	98,39
Valor médio do benefício (R\$)	514,27	472,24	498,80
DRT	509,54	470,86	495,00
SINE	511,93	484,27	498,48
Caixa	-	-	-
Parceria	538,79	477,59	520,74

Fonte: MTE/SD.

(1) Última atualização em 30/09/2006.

(2) Inclui os "ignorados".

4 Padrão básico de funcionamento

a) Operacionalização e funcionamento

O Centro Público deverá funcionar das 08:00 h às 18:00 h, e a rotina de funcionamento bem como a metodologia para sua operacionalização prevêem as seguintes ações:

- Integração de dados do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda e da Prefeitura Municipal sobre desenvolvimento econômico e trabalho, fornecendo informações para a elaboração de estratégias para ampliar o nível de ocupação e inserção econômica dos trabalhadores.
- Integração com as políticas locais de trabalho e renda, criando fluxos e itinerários diversos a partir do cadastramento no SPTER.
- Instalação do Comitê Gestor do SPTER, com a participação dos diferentes atores sociais do mundo do trabalho, bem como dos órgãos de governo competentes.
- Fortalecimento da Comissão Municipal do Trabalho e integração com o Conselho Geral Gestor da Economia Popular e Solidária aos espaços de discussão e gestão das políticas da área.
- Criação e manutenção de um espaço de discussão e construção de conhecimento sobre o mundo do trabalho, as estratégias de desenvolvimento e as políticas públicas de trabalho e economia solidária, por meio de oficinas, seminários, cursos e outras atividades do gênero.
- Implementação do Plano Municipal de Qualificação, integrado à intermediação de mão-de-obra e ao seguro-desemprego.
- Emissão de certificados.
- Realização de uma campanha pelo direito ao trabalho de jovens, mulheres, pessoas com deficiência etc.
- Formalização de acordos com fornecedores da Prefeitura Municipal e outros empregadores para a ampliação da oferta de vagas.
- Articulação com as cadeias produtivas para a ampliação dos postos de emprego, bem como da qualidade destes.
- Criação de condições para que o fomento à economia solidária integre as ações previstas no SPTER, com destinação dos recursos adequados.
- Implantação e implementação da Central de Serviços Autônomos.
- Orientação para a formalização, qualificação e padronização dos procedimentos dos trabalhadores autônomos, por meio do Programa Central de Serviços Autônomos da Prefeitura Municipal.

- Campanhas de divulgação dos serviços ofertados pelos trabalhadores inscritos na Central de Autônomos.
- Formalização de acordos com fornecedores da Prefeitura Municipal e outros empregadores para a ampliação da demanda de serviços dos autônomos.
- Articulação com as cadeias produtivas para a ampliação das oportunidades de trabalho para os autônomos.
- Criação de condições para que a intermediação de autônomos passe a integrar as ações do SPTER no que diz respeito a indicadores e destinação de recursos específicos.
- Planejamento, monitoramento e avaliação processual da implantação do SPTER.
- Sistematização das ações e formulação de propostas para legislação municipal.
- Construção de propostas e estratégias para a ampliação das ações previstas no SPTER.

Estas ações serão em parte financiadas pelos recursos oriundos do FAT por meio da assinatura de convênio, e em parte financiadas pelo orçamento municipal.

5 Ações de gestão do plano

a) Estratégias de implantação e gestão

A implantação do SPERT implica a passagem da gestão das ações previstas do MTE para a gestão plena do município. Todavia, essa transição não será abrupta, de acordo com as orientações emanadas da SPPE/MTE e, portanto, teremos pelo menos dois momentos.

- 1 – Transição do SINE para a SDTI, com a gestão da prefeitura Municipal de Osasco, implicando processos jurídicos, legislativos, orçamentários e de integração de processos, fluxos ações do SPETR com o que já é desenvolvido pelo município, realizada conjuntamente pela Prefeitura Municipal de Osasco e pelo MTE/SPPE.
- 2 – Gestão plena, pela Prefeitura Municipal de Osasco do SPETR, no município.

As características do Sistema, com gestão plena do município, serão objeto de construção ao longo da fase de transição, em conjunto com o MTE.

A execução das ações de cadastramento, intermediação e acesso ao seguro-desemprego deverá ser realizada pela Prefeitura Municipal de Osasco a partir dos termos previstos no Convênio e no Plano de Trabalho do SPERT para Osasco. Da mesma forma, as ações de formação profissional serão contratadas pela Prefeitura Municipal de Osasco de maneira articulada e integrada com a atual política municipal de formação profissional e de acordo com as definições do PNQ/MTE.

As demais ações deverão ser executadas diretamente ou por meio de convênios ou contratos com terceiros, de acordo com as condições jurídicas estabelecidas pelos órgãos competentes no âmbito municipal e/ou federal.

A Comissão Municipal do Trabalho de Osasco será o espaço privilegiado para construir a transição, bem como para acompanhar o planejamento, o monitoramento e a avaliação da implantação do SPETR.

Outra ação deverá ser a de avaliação e/ou reelaboração das metodologias de implantação das ações de cadastramento, intermediação e acesso ao seguro-desemprego, previstas no SPETR, a partir do que é executado atualmente no posto de atendimento do SINE/Osasco.

A prefeitura Municipal de Osasco terá, desde logo, gestão plena das informações do SPETR e SIGAE.

A instalação/ampliação das oficinas de qualificação profissional dependerá de aprovação do MTE para a destinação de recursos de investimentos em equipamentos. Essa ação, se efetivada, será em cooperação com a Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

A Prefeitura Municipal de Osasco, por meio da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, fará a gestão deste convênio e do Plano de Trabalho, bem como encaminhará os procedimentos para sua execução plena, monitoramento, avaliação e prestação de contas.

b) Cronograma de execução

Etapas	J	F	M	A	M	JN	JL	A	S	O	N	D
1 - Planejamento	x											
2 - Assinatura do Convênio	x	x										
4 - Contratações para execução do Plano de Trabalho		x	x	x								
5 - Execução das ações		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6 - Prestação de contas												x

c) Previsão de recursos

- Valor da solicitação: R\$ 1.650.000,00 (um milhão e seiscentos e cinquenta mil reais), contando com os valores já fixados pelo MTE, destinados à qualificação profissional, em cerca de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais).
- Valor da contrapartida municipal: R\$ 310.000,00 (trezentos e dez mil reais) – 20% do total dos recursos pleiteados.
- Total dos recursos para implantação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: R\$ 1.860.000,00 (um milhão oitocentos e sessenta mil reais).

O valor solicitado foi calculado tomando-se como base a população do município, sua PEA (População Economicamente Ativa) e as taxas de desemprego.

A previsão de atendimento e cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda baseou-se em estimativas. Calcula-se que o tempo médio para o atendimento de um trabalhador seja de aproximadamente 25 minutos, dada a infra-estrutura e o pessoal disponível. Com a estrutura atual, o Posto SINE/Osasco atende a cerca de 500 pessoas diariamente. Prevê-se que, com a implantação do novo Centro, este número mais que dobre, ou seja, chegue a 1.100 trabalhadores atendidos por dia.

6 Justificativa

As mudanças de paradigma e o avanço tecnológico ocorridos principalmente a partir da década de 1990 transformaram completamente as relações de trabalho e o modo de produção até então vigentes. Conseqüentemente, o Estado e a sociedade precisam formular políticas públicas capazes de reconhecer e atuar de acordo com as diferentes demandas e realidades apresentadas pelos diversos segmentos dos trabalhadores.

É de fundamental importância que as ações na área do trabalho sejam articuladas com a educação, a fim de se promover a elevação da escolaridade do trabalhador; com a área da saúde, através da promoção de seminários e palestras, e até mesmos de cursos para contribuir para a melhoria da sua qualidade de vida, e com os programas de transferência de renda e diversas outras áreas.

A articulação das políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento sustentado e para a efetividade social. Portanto, o Centro Público Integrado de Emprego, Trabalho e Renda pretende ser o ponto de interseção entre as políticas públicas municipal, estadual e federal e o trabalhador do município.

O município de Osasco já desenvolve ações de política de trabalho, possuindo inclusive uma Coordenadoria do Trabalho estruturada, conforme Anexo II.

Tal organização favorece as ações de municipalização a serem implementadas, tendo inclusive previsão orçamentária para os recursos de contrapartida necessários para operacionalizar o “Convênio Único”.

7 Indicadores de resultado

TABELA 12 Intermediação de mão-de-obra
Município de Osasco – jan./jun. 2006

Indicadores	N ^{os} Abs.
Inscritos	24.283
Vagas Captadas	9.830
Encaminhados	43.471
Colocados	3.315

Fonte: Informe CGEM.

TABELA 13 Operações financeiras, segundo programas do FAT
Município de Osasco – jan./ago. 2006

Indicadores	Quantidade	Valores (R\$)
Total de Financiamentos	3.730	10.936.901,73
Empreendedor Popular	2	14.750,00
FAT - Material de Construção	55	80.833,53
Proger Rural	0	0
Proger Turismo	1	74.950,00
Proger Urbano	3.672	10.766.368,20
Pronaf	0	0

Fonte: MTE. SAEP.

QUADRO 2 Intermediação

A) Indicadores		
Indicador	Descrição	Ref.
Atendimentos Realizados	Número de Pessoas Atendidas nos Portais	AI
Inscritos	Número de Pessoas Inscritas no Sigae	I
Encaminhados	Números de Pessoas Encaminhadas Para Vagas de Trabalho	E
Aceitos	Número de Pessoas Aceitas Para A Vaga de Trabalho	A
Vagas Captadas	Número de Vagas Captadas	V
Empresas Cadastradas	Número de Estabelecimentos Cadastradas no Sigae	EC
Estabelecimentos	Número de Estabelecimentos Visitados	EV

B) Taxas Internas		
Taxas Internas	Descrição	Ref.
Taxa de Aproveitamento de Encaminhamentos	Número de Pessoas Aceitas das que Foram Encaminhadas	(VE)
Taxa de Aproveitamento de Vagas	Número de Pessoas Aceitas para Todas as Vagas Disponíveis	(VA)
Taxa de Aproveitamento de Inscrições	Número de Pessoas Aceitas pelo Número Total de Inscrições	(VI)
Taxa de Encaminhamento para as Vagas	Número de Pessoas Encaminhadas por Vaga	(EA)
Taxa de Encaminhamento dos Inscritos	Número de Pessoas Encaminhadas pelo Número de Inscritos	(EI)
Taxa de Inscrições para as Vagas	Número de Pessoas Inscritas pelo Número de Vagas	(IA)
Taxa de Aproveitamento de Cadastros de Estabelecimentos	Número de Vagas Captadas pelo Número de Estabelecimentos Cadastrados	(V/EC)
Taxa de Aproveitamento de Atendimento	Número de Aceitos pelo Total de Atendimento Realizados	(V/AT)

C) Taxas Externas		
Taxas Externas	Descrição	Ref.
Taxa de desempregados por Vaga	Número de desempregados de Osasco Caged pelo Número de Vagas Captadas pelo Posto	(DES Caged/V)
Grau de Atratividade para Trabalhadores	Número de Pessoas Inscritas pelo Número de Pessoas desligadas em Osasco Caged	(I/DES Caged)
Grau de Atratividade Sine para empresas	Número de Vagas Captadas no Posto pelo Número de Admissões Caged	(V/ADM Caged)
Taxa de Eficácia de Admissões do Posto para Osasco	Número de Pessoas Aceitas no Posto pelo Número de Pessoas Admitidas Caged	(A/ADM Caged)
Taxa de Cadastros de Estabelecimentos Do Posto pelo Total de Osasco	Estabelecimentos Cadastradas pelo Total de Estabelecimentos de Osasco Caged	(EC/ESTAB Caged)
Grau de Inscrições dos Desligados Caged	Número de Inscritos Cpttr pelo Total de desempregados em Osasco Caged	AI/DES Caged
Grau de Visitas Realizadas do Total de Estabelecimentos	Estabelecimentos Visitados pelo Total de Estabelecimentos Caged	(EV/ESTAB Caged)

QUADRO 3 Seguro-desemprego

A) Indicadores

Indicador	Descrição	Ref.
Requerimentos ao Seguro Desemprego	Número de Solicitações Realizadas	SD req
Habilitados	Número de Solicitações Deferidas ao Seguro	SD hab
Habilitados Encaminhados	Número de Habilitados Encaminhados para Vaga de Trabalho	(SD hab)e
Habilitados Aceitos	Número de Habilitados Aceitos para Vaga de Trabalho	(SD hab)a
Habilitados Qualificados	Número de Pessoas Habilitadas ao Seguro Desemprego que Foram Qualificadas	(SD hab)q
Habilitados Qualificados e Encaminhados	Número de Pessoas Habilitadas ao Seguro Desemprego que Foram Qualificadas e Encaminhadas	(SD hab)q_e
Habilitados Qualificados e Aceitos	Número de Pessoas Habilitadas ao Seguro Desemprego que Foram Qualificadas e Aceitas para uma Vaga de Trabalho	(SD hab)q_a
Valor Médio de Benefício dos Habilitados	O Valor Médio de Benefícios dos Habilitados ao Seguro Desemprego	(SD hab)MR

B) Taxas Internas

Taxas Internas	Descrição	Ref.
Taxa de Aproveitamento de Requerimentos	Número de Habilitações por Número de Requerimentos ao Seguro Desemprego	(SD hab)/(SD req)
Taxa de Qualificação dos Habilitados	Número de Habilitados Qualificados pelo Número Total de Habilitados	(SD hab)q/(SD hab)
Taxa de Qualificação e Encaminhamento dos Habilitados	Número Total de Habilitados Qualificados e Encaminhados pelo Número Total de Habilitados	(SDhab)q_e/(SDhab)
Taxa de Qualificação e Encaminhamento dos Habilitados Qualificados	Número de Habilitados Qualificados e Encaminhados pelo Número de Habilitados Qualificados	(SDhab)q_e/(SDhab)q
Grau de Qualificação e Aceitação do Número Total de Aceitos	Número de Habilitados Qualificados e Aceitos em Uma Vaga no Mercado de Trabalho sobre o Total de Aceitos do Posto	(SDhab)q_a/A
Grau de Habilitados Qualificados do Total de Qualificados	Número de Habilitados Qualificados sobre o Total de Qualificados	(SDhab)q/Q
Grau de Habilitados Qualificados e Encaminhados do Total de Encaminhados	Número de Habilitados Qualificados Encaminhados pelo Número Total de Encaminhados	(SDhab)q_e/E
Grau de Habilitados Encaminhados pelo Total de Encaminhados	Número de Habilitados Encaminhados pelo Número Total de Encaminhados	(SDhab)e/E
Grau de Habilitados Qualificados para o Total de Vagas	Número de Habilitados Qualificados pelo Total de Vagas Captadas	(SDhab)q/V
Grau de Habilitados Aceitos do Total de Aceitos no Posto	Número de Habilitados Aceitos pelo Total de Aceitos do Posto	(SDhab)a/A

C) Taxas Externas

Taxas Externas	Descrição	Ref.
Grau de Habilitação dos Desligados Caged	Número de Habilitados pelo Total de Desligados do Caged	(SDhab)/DESCaged
Grau de Habilitados Qualificados dos Desligados Caged	Número de Habilitados Qualificados pelo Total de Desligados do Caged	(SDhab)q/DESCaged
Grau de Habilitados Aceitos pelo Total de Admitidos no Caged	Número de Habilitados Aceitos pelo Total de Admitidos Caged	(SDhab)a/ADM Caged
Grau de Habilitados Qualificados Aceitos pelo Total de Admitidos Caged	Número de Habilitados Qualificados Aceitos pelo Total de Admitidos Caged	(SDhab)q_a/ADM Caged

QUADRO 4 Qualificação social e profissional

A) Indicadores		
Indicador	Descrição	Ref.
Inscrições para a Qualificação	Número de Inscritos para a Qualificação	IQ
Convocados para Qualificação	Número de Pessoas Convocados para Qualificação	Q1
Qualificados	Número de Pessoas Qualificadas	Q
Qualificados Encaminhados	Número de Qualificados Encaminhados para Vagas de Trabalho	(Q)e
Qualificados Aceitos	Número de Qualificados Aceitos para Vagas de Trabalho	(Q)a
Carga Horária Qualificação	Carga Horária da Qualificação por Aluno	(CI)Q
Custo Educando	Custo do Educando	C

B) Taxas Internas		
Taxas Internas	Descrição	Ref.
Taxa de Aproveitamento de Inscritos de Qualificação	Número de Pessoas Qualificadas pelo Número de Inscritos para a Qualificação	Q/IQ
Taxa de Evasão	Número de Pessoas Convocadas para a Qualificação que Desistiram Antes do Término pelo Número de Convocados	((Q1 - Q)/Q1)
Taxa de Eficácia	Número de Pessoas Qualificadas pelo Número de Pessoas Convocadas para a Qualificação	Q/Q1
Grau de Encaminhamento dos Qualificados	Número de Qualificados Encaminhados pelo Número de Qualificados	(Q)e/Q
Taxa de Eficiência	Custo do Educando por Carga Horária	C/(CI)Q
Taxa de Aproveitamento para Mercado de Trabalho	Número de Qualificados Aceitos em Vaga de Trabalho pelo Número de Pessoas Qualificadas	(Q)a/Q

QUADRO 5 Microcrédito

A) Indicadores		
Indicador	Descrição	Ref.
Solicitações de Informações	Número de Solicitações de Informação	(MC)inf
Solicitações de Créditos	Número de Solicitações de Crédito	(MC)cr
Volume Créditos	Número de Créditos Concedidos - Volume	(MC)vol
Beneficiários	Número de Beneficiários	(MC)bem
Beneficiários Inscritos no Sigae	Número de Beneficiários Inscritos no Sigae	(MC)sigae
Encaminhados à Geração de Renda	Número de Encaminhados à Geração de Renda	(MC)gr
Valor de Créditos	Valor de Créditos Concedidos	(MC)lr

B) Taxas Internas		
Taxas Internas	Descrição	Ref.
Taxa de Inadimplência Valor Médio	Valor de Créditos Concedidos pelo Número de Créditos	(MC)lr/(MC)cr

QUADRO 6 Geração de renda

A) Indicadores

Indicador	Descrição	Ref.
Número de Inscritos no Sigae		
Número de Encaminhados a Cursos		
Número de Empreendimentos Formados		

B) Taxas Internas

Taxas Internas	Descrição	Ref.
Taxa de Evasão dos Cursos		

QUADRO 7 Outros

A) Indicadores

Indicador	Descrição	Ref.
PIA		
PEA		
PNEA		
Inativos		
Total de Ocupados		
Total de Desocupados		
Admitidos Caged		
Demitidos Caged		
Total de Estabelecimentos		
Renda Média dos Ocupados		
Tempo de Permanência no Último		
Tempo de Desemprego		
Microdados IBGE		
Assalariamento		

Taxa	Descrição	Ref.
Taxa de Participação		PEA/PIA
Taxa de Desemprego		DES/PEA
Índice de Geni		

Glossário

B

BSC (*Balanced ScoreCard*). Metodologia de construção de consensos na identificação dos objetivos estratégicos da organização. Sua representação final se dá por um conjunto de indicadores dispostos em uma relação de causa e efeito a fim de traduzir a estratégia institucional e permitir a medição do seu desempenho global. A lógica de causa e efeito proposta pelo BSC, se aplicada ao SPETR, poderia ser útil ao induzir o seguinte raciocínio: para se conseguir melhores resultados sociais é preciso melhorar a abordagem junto aos usuários e mercados; para melhorar a abordagem junto aos usuários e mercados é preciso melhorar os processos internos; para melhorar os processos internos é preciso aprender e inovar. Reforçando a lógica: desenvolvendo novos projetos melhoram-se os processos internos; melhorando os processos internos melhoram-se os resultados relacionados a usuários e mercados; melhorando estes resultados melhoram-se os indicadores sociais. Em termos amplos, refere-se a uma técnica ou um método de análise e/ou gestão empresarial que leva em conta um conjunto abrangente, balanceado e consistente de variáveis e indicadores inter-relacionados, que fundamentam o processo de gestão estratégica, no caso de instituições em geral, ou públicas em particular, fundado na obtenção dos resultados, vale dizer, na obtenção de eficiência, eficácia e efetividade social das ações desenvolvidas junto ao público.

C

Capital Humano. Pode ser entendido como o somatório dos investimentos voltados para a formação educacional e profissional de uma população. Seu crescimento costuma ser considerado um dos parâmetros de desenvolvimento econômico de um país. Também é utilizado para expressar o conjunto de habilidades e aptidões individuais que possibilita o acesso à renda.

Cidadania. Genericamente, é entendida como noção de igualdade de todos os homens perante a lei, com direitos e deveres advindos de sua condição de participantes da sociedade, ou seja, cidadãos. Cidadão é aquele que tem direitos e pode reivindicá-los. Assim, cidadania está relacionada à questão da articulação entre liberdade política e igualdade social.

Cooperativa de Trabalho. Grupo de pessoas ou profissionais de diferentes áreas, que prestam serviços para terceiros. Pode assumir diferentes matizes ideológicas, aproximando-se da gestão empresarial tradicional (cooperativas ligadas à Organização das Cooperativas do Brasil – OCB) ou encaminhando-se para a autogestão (cooperativas ligadas à Economia Solidária).

D

Decil. Nomenclatura própria da análise estatística. Os decis dividem a distribuição de valores em dez partes iguais, ordenadas do primeiro ao último decil.

Democratização das Relações de Trabalho. Refere-se às conquistas dos trabalhadores no campo do reconhecimento do direito de representação sindical (inclusive com presença no local de trabalho) e do direito de greve, à instalação de comissão de saúde e segurança do trabalhador, aos avanços na área da negociação coletiva, à maior participação dos trabalhadores na definição da política de recursos humanos da empresa, enfim, aos avanços que representam uma limitação ao poder arbitrário do empregador diante de seus empregados.

Desemprego Aberto. Situação em que o problema do desemprego é mais preocupante. Em geral, são considerados desempregados os indivíduos sem ocupação que procuraram emprego no último mês e não exerceram atividade remunerada na última semana relativamente ao dia da pesquisa. O adjetivo é usado para distinguir de situações em que o problema do desemprego fica “oculto” porque o trabalhador é classificado como “inativo” (não procurou trabalho no período de referência) ou porque é classificado como “ocupado” (embora seja uma ocupação precária, provisória, ocasional).

Desemprego Conjuntural. Ocorre quando a demanda agregada é insuficiente para absorver a produção e as empresas são obrigadas a operar bem abaixo do nível de pleno-emprego, dispensando trabalhadores. É uma situação provocada por condições desfavoráveis da conjuntura econômica. Uma posterior recuperação nas vendas produziria uma elevação da produção e a retomada na geração de empregos.

Desemprego de Longa Duração. Corresponde a uma situação em que o tempo médio de procura por trabalho é superior a seis meses (ou um ano, dependendo da base estatística), resultado de um desajuste estrutural entre oferta e demanda de mão-de-obra. Em geral, está associado ao desemprego tecnológico.

Desemprego Friccional (Taxa Natural de Desemprego). Corresponde a um pequeno desajuste entre oferta e demanda de mão-de-obra, resultante das imperfeições do mercado de trabalho. Normalmente, é preciso algum tempo

para que os empregadores com vagas disponíveis encontrem trabalhadores com as características requeridas; e para que os trabalhadores desempregados encontrem uma ocupação correspondente às suas capacidades. Em geral, o tempo médio de procura por trabalho é baixo.

Desemprego Tecnológico. Resulta de alterações nas técnicas de produção, em particular em relação ao padrão tecnológico adotado (mecanização, automatização, etc.), mas também quanto à gestão e organização da mão-de-obra. Entende-se que o desenvolvimento tecnológico, por ser poupador de força de trabalho, pode reduzir a geração de empregos em momentos de baixo crescimento econômico. Envolve ainda a obsolescência de determinados ramos de atividade e certas profissões.

Dissídio Coletivo. Quando o processo de negociação coletiva não consegue estabelecer um acordo a respeito das reivindicações dos trabalhadores ou dos empregadores, uma das partes pode requerer a instalação de dissídio coletivo na Justiça do Trabalho, que atuará, primeiro, como mediadora na tentativa de conciliação. Não havendo sucesso, a Justiça do Trabalho assume a função de arbitragem e profere uma sentença normativa com cláusulas que deverão vigorar durante um tempo determinado.

E

Efetividade Social. Refere-se ao impacto de determinada política em relação às condições para o exercício da cidadania. Pode ser entendida como a capacidade que uma política ou um programa público demonstra em transformar a realidade de indivíduos ou mesmo de uma comunidade.

Eficácia (de uma Política Social). Refere-se ao resultado de determinada tarefa, tendo em vista o que necessita ser feito para atender determinado objetivo. Distingue-se por permitir avaliar se uma política é adequada ao fim proposto. Quanto melhor for o resultado verificado de uma política, em relação aos fins estabelecidos, maior a sua eficácia.

Eficiência (de uma Política Social). Refere-se à forma de realizar determinada tarefa, ou seja, cumprindo rigorosamente as normas e os padrões preestabelecidos. Nesse caso não se considera o resultado em si, mas a melhor forma de fazê-lo. Uma política eficiente é aquela que é realizada sem desperdício de recursos, no tempo previsto, executando estritamente o que foi planejado.

Elasticidade Produto-Emprego. Coeficiente que mede a sensibilidade do emprego (isto é, suas variações) diante das alterações no nível de produção em cada setor de atividade ou na economia como um todo.

Empreendedorismo. Capacidade de uma pessoa ou conjunto de pessoas de realizar um empreendimento, constituir uma empresa ou organizar a produção de bens e serviços, especialmente aqueles que incorporam algum tipo de inovação.

Empregabilidade. Neologismo que designa a capacidade de um indivíduo conseguir um emprego; supõe que todo trabalhador precisa buscar uma capacitação que lhe permita ter maiores chances de ocupar um posto de trabalho. Neste sentido, o desemprego é visto como uma incapacidade individual e não como problema sistêmico. Está associado com a idéia de que o trabalhador não deve se prender a uma empresa e deve cuidar de melhorar suas condições de competitividade no mercado de trabalho (importância da autogestão da carreira).

Empregados Estatutários. Trabalhadores do setor público cujo contrato de trabalho obedece às regras e normas previstas no estatuto da instituição na qual trabalha.

Emprego Formal. Emprego caracterizado pelo registro do contrato de trabalho. A formalização do vínculo de emprego em tese assegura ao trabalhador os direitos inscritos na Consolidação das Leis de Trabalho – CLT.

Especialização Regressiva. Via de desenvolvimento na qual o “mercado” sinaliza quais são os segmentos prioritários da estrutura produtiva nacional (por serem potencialmente mais competitivos), mas que acaba sacrificando uma parcela do parque industrial, dos produtores agrícolas ou das empresas de serviços, resultando assim numa regressão da estrutura econômica do país.

Estratégia. É a escolha do curso mais adequado de ação com o propósito de provocar uma mudança para alcançar uma situação desejada (objetivo). Uma estratégia pode fazer uso de diferentes táticas, isto é, da aplicação de recursos escassos para conseguir uma mudança imediata.

F

Flexibilidade Numérica (Externa). Refere-se à possibilidade que uma empresa tem de ajustar o número de empregados contratados às necessidades da produção (ou ao nível de suas atividades). Contrapõe-se à idéia de flexibilidade funcional, que se refere à possibilidade de utilizar o mesmo conjunto de empregados para a execução de diferentes tarefas na mesma empresa.

Formação Profissional. Na sua acepção mais ampla, designa todos os processos educativos que permitam, ao indivíduo, adquirir e desenvolver conhecimentos teóricos, técnicos e operacionais relacionados à produção de bens e serviços, quer sejam esses processos desenvolvidos nas escolas quer nas empresas.

I

Inclusão / Exclusão Social. A sociedade afluyente do pós-guerra – em meados do século XX – concretizou a noção da universalidade da condição de cidadania. Nesse contexto, a inclusão social surge como possibilidade virtual de igualdade social fundada na responsabilidade social do Estado para garantir proteção social e acesso de todos os membros da sociedade aos benefícios do progresso. Por outro lado, a exclusão é a negação da cidadania. Por exemplo, a impossibilidade de universalização do emprego e de uma renda mínima é a primeira grande manifestação de exclusão social sob o capitalismo.

Indexação Formal. Correção monetária comumente estabelecida em contratos, entre eles os acordos salariais e de aluguéis, que assegura a reposição da inflação de acordo com um índice preestabelecido.

Indexação Informal. Correção no preço de bens e serviços para recuperar perdas geradas pela inflação, tendo as empresas liberdade para estabelecer o indexador que achar mais adequado e aplicá-lo da forma mais conveniente.

Instituição. A existência de instituições é característica essencial da sociedade, pois é por meio delas que se reproduz e se transforma a ordem social. As instituições são formadas pelos grupos humanos e condicionam a construção da vida humana pautada por regras e normas. Por sua vez, Organizações são formas materiais nas quais as Instituições se materializam, variando em grau de complexidade organizacional.

J

Just in Time. Sistema de controle de estoques, desenvolvido com sucesso no Japão, no qual as partes e os componentes são produzidos e entregues nas diferentes seções pouco tempo antes de serem utilizados. Este sistema minimiza o nível de estoques, reduz os custos financeiros e a necessidade de espaço físico.

K

Kambam. Sistema de controle do estoque e do fluxo de peças e componentes, caracterizado pelo uso de cartões de cores diferentes a cada qual corresponde um significado específico.

M

Mediana. É o valor central de uma distribuição, situado exatamente no centro do rol de valores. Antes da mediana encontra-se 50% da distribuição e depois da mediana os outros 50%. Ao contrário da média, é uma medida de posição, mais do que de grandeza.

Moda. Diz respeito ao evento que se repete com maior frequência numa amostra.

N

Negociação Coletiva de Trabalho. Processo de entendimento entre patrões e empregados, representados por suas respectivas entidades de classe, que visa estabelecer um acordo a respeito de novas reivindicações ou de alterações nos contratos vigentes. Em geral, discutem-se aumentos salariais, condições de trabalho, benefícios sociais e jornada de trabalho.

P

PEA – População Economicamente Ativa. População de 14 a 64 anos. Não estão incluídos estudantes e pessoas que exercem atividades domésticas não-remuneradas.

Percentil. Nomenclatura própria da análise estatística. Os percentis dividem a distribuição de valores em cem partes iguais, ordenadas do primeiro ao último percentil.

Pessoas Portadoras de Deficiência – PPD. A Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência (Decreto nº 3.298 de 20 de dezembro de 1999), por meio da consolidação das normas de sua proteção, define que cabe aos órgãos do poder público assegurar à pessoa portadora de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos e outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem o seu bem-estar pessoal, social e econômico. As pessoas portadoras de deficiência representam um importante segmento de cidadãos brasileiros, de todas as faixas etárias, que têm necessidades especiais relativas ao grau ou tipo de deficiência, de incapacidade ou de desvantagem.

PIA – População em Idade Ativa. Parcela da população de um país que representa o potencial máximo de recurso humano disponível à realização de sua atividade produtiva nacional (indivíduos com mais de 10 anos de idade).

Pina – População em Idade Não-Ativa. Parcela da população socialmente inapta para o exercício de atividade produtiva. No Brasil, corresponde ao total de pessoas com menos de 10 anos de idade.

PIPMO. Programa Intensivo de Preparo de Mão-de-Obra. Refere-se ao programa de formação profissional implantado pelo MEC na década de 60 do século passado e transferido para o Ministério de Trabalho em 1975 (hoje extinto).

PIS – Programa de Integração Social.

“PJtização”. Contratação do trabalhador como pessoa jurídica.

Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

Plantão Social. A Assistência Social adotou a modalidade do Plantão Social, desde os seus primórdios, para atender pessoas e/ou famílias que apresentam necessidades extremas, sem ter condições para supri-las sem a ajuda de terceiros. A assistência consiste na prestação de um auxílio financeiro ou material para atender a uma problemática imediata (alimentação, saúde, abrigo, etc.). Na perspectiva assistencialista, o atendimento encerra-se na prestação do auxílio; na perspectiva da emancipação dos usuários da assistência social, é visto como uma porta de entrada para acesso aos direitos sociais e de cidadania.

Planteqs – Planos Territoriais de Qualificação.

PLR – Participação nos Lucros e Resultados.

PNEA – População Não Economicamente Ativa. Conjunto de pessoas em Idade Ativa que não realiza nenhum tipo de atividade produtiva e que não está à procura de trabalho (seja por razões voluntárias ou involuntárias), tais como, estudantes, presos ou doentes.

PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

PNQ – Plano Nacional de Qualificação.

PQSP. O Programa da Qualidade no Serviço Público é uma adaptação feita pelo Governo Federal a partir do Prêmio Nacional da Qualidade para a promoção da melhoria dos serviços públicos. Inspirado em práticas de gestão encontradas em instituições tidas como excelentes pelos usuários, sociedade, governo e empregados, o PQSP anualmente revê um conjunto de Critérios de Excelência para avaliação da gestão, disponibilizando-os a qualquer instituição pública que queira ter o Gespública como referência para aperfeiçoar seus serviços.

Proger – Programa de Geração de Emprego e Renda.

Q

Qualificação Profissional. Por um lado, pode ser entendida como a qualificação requerida pelo posto de trabalho e, por outro, como a habilitação efetiva do trabalhador que realiza uma tarefa, servindo de base para justificar a alocação dos empregados e as diferenças salariais. Tais concepções frequentemente aparecem em disputa nas negociações coletivas, nas quais os empregadores desejam atribuir certos requisitos aos postos de trabalho e os sindicatos buscam direcionar o debate para a qualificação e experiência profissional possuída pelos trabalhadores. Numa definição mais ampla, a qualificação profissional compreende o conjunto de conhecimentos teóricos e práticos necessários para atuar em determinada ocupação.

R

Rotatividade da mão-de-obra. Refere-se à troca do empregado alocado num posto de trabalho. Está baseada na necessidade que uma empresa tem de contratar novos empregados para substituir aqueles que foram desligados. Sua mensuração pode ser feita por ramo de atividade, de forma aproximada, considerando-se as informações declaradas pelas empresas em relação ao estoque e ao fluxo de empregados durante um determinado período de tempo.

S

Salário Nominal. Soma de dinheiro que o trabalhador recebe mensalmente em troca de sua força de trabalho. Na análise do mercado de trabalho, não é adequado quando se pretende examinar a evolução dos rendimentos de uma categoria profissional, pois sua real magnitude dependerá do nível de preços dos bens e serviços que o trabalhador deve adquirir para manutenção e reprodução de sua vida e de sua família.

Salário Real. Nível do salário em relação a seu próprio poder de compra em determinado momento. A variação real da remuneração do trabalhador correspondente à variação do salário nominal descontada a variação do nível geral de preços. Isto é, se o salário nominal (a soma de dinheiro recebida pelo trabalhador) aumenta na mesma proporção do custo de vida, o salário real mantém seu poder de compra; quando o índice geral de preços é mais elevado que os aumentos salariais o índice de correção salarial, ocorre uma queda do salário real na mesma proporção; e quando o aumento salarial é superior à taxa de inflação, verifica-se uma elevação no poder de compra do salário.

Sistema S. Sistema de formação profissional constituído por entidades não-governamentais de caráter público que atuam em âmbito nacional, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), entre outros.

Subocupação (Subemprego). Situação em que se encontram os trabalhadores que realizam trabalhos ou serviços avulsos, geralmente mal remunerados, ou que só encontram trabalho em determinados períodos do ano (Por exemplo: fazedores de bicos, vendedores ambulantes, flanelinhas, lavadores de carro, bóia-fria).

T

Taxa de Assalariamento. Indicador que possibilita avaliar a importância da população submetida a uma relação de emprego, com vínculo formalizado ou não, no conjunto da população ocupada. Considerando a dominância do traba-

lho assalariado no capitalismo moderno, indica também a extensão do mercado de trabalho – ou melhor, das relações de compra e venda de força de trabalho – e em alguma medida o seu grau de estruturação.

Taxa de Desemprego (Desocupação). Coeficiente que revela o peso dos indivíduos desempregados na PEA. Trata-se de um indicador fundamental nas análises sobre o mercado de trabalho. No plano internacional, há distintas metodologias para sua estimação. Em geral, considera-se como desempregado os indivíduos que procuraram emprego e não estavam ocupados no período de referência da pesquisa. No Brasil, há diferenças entre as metodologias utilizadas pelo IBGE e pelo Seade-Dieese.

Taxa de Fecundidade. Número médio de filhos nascidos vivos tidos por mulher ao final do seu período reprodutivo.

Taxa de Mortalidade. A taxa de mortalidade registra o número de óbitos para cada mil habitantes em uma dada região em um período de tempo.

Taxa de Natalidade. É a razão entre o total de nascimentos ocorridos ao longo de um ano pela população estimada no mesmo período. Em geral, a taxa é expressa em termos de mil habitantes.

Taxa de Ocupação. É o coeficiente que expressa o peso (a proporção) da população ocupada no total da População Economicamente Ativa.

Taxa de Participação. Indicador do volume relativo de população que se encontra no mercado de trabalho (ocupada ou procurando emprego). É dada pela relação entre a População Economicamente Ativa e o total de indivíduos em idade ativa (PEA/PIA). A Taxa de Participação pode ser calculada para segmentos específicos da população, como a Taxa de Participação dos Jovens, na qual o universo de análise se restringe às pessoas entre 16 e 24 anos de idade.

Taxa de Sindicalização. Relação entre o número de trabalhadores sindicalizados (associados) e o conjunto de trabalhadores assalariados no país. Como são bastante distintas as formas de organização sindical existentes em cada nação, nota-se que em alguns casos também é possível mensurar taxas de sindicalização no interior de categorias ocupacionais específicas.

Taylorismo. Surgido nos EUA no início do século XX, define princípios científicos para a administração das empresas, objetivando resolver em particular os problemas que resultam da organização do trabalho para aumentar a produtividade. Pauta-se pelos seguintes princípios fundamentais: planejamento, preparação dos trabalhadores, controle e execução. Procura padronizar os gestos

dos trabalhadores e cronometrar as tarefas. O operário-padrão é aquele que é mais produtivo, porque não precisa pensar, não discute as ordens nem as instruções, e executa suas tarefas sem desperdício de tempo e energia.

Terceirização. Processo de externalização de funções antes executadas no interior de uma empresa ou sob sua responsabilidade. Em geral, diz respeito à contratação de outras empresas para fornecimento de serviços específicos, como limpeza, alimentação, transporte e vigilância, entre outros. Também pode estar associada à contratação de empresas de advocacia, publicidade, engenharia, consultoria, logística, etc. A utilização de “terceiros”, com frequência diminui o número de trabalhadores diretamente empregados pela empresa.

Terciarização. Processo histórico em que os Serviços (setor terciário) – ou melhor, o produto do conjunto de seus segmentos – passam a responder pela maior parcela do PIB e dos empregos, diante da participação dos outros dois grandes setores: Agricultura (setor primário) e Indústria (setor secundário).